



DE

DEFENSE

# EPO N°13

ÉTUDE PARTICULIÈRE À OPTION

LA PRÉVENTION

SOUS LA DIRECTION GÉNÉRALE DE M<sup>re</sup> M. BERTHEAUX

LCL (A) STRASSER  
CF (M) TOUZANI (MAROC)  
CEN (T) BACQUET  
CDT (T) VERDIER  
CDT (T) OZKARATAY (TURQUIE)

4° PROMOTION 1996 - 1997

## LA PREVENTION

Plus qu'une idée à la mode, la prévention a toujours été un but souvent poursuivi mais rarement atteint. C'est une idée unanimement reconnue et il n'y a guère de civilisation qui réfute ce simple énoncé : Mieux vaut prévenir que guérir. Que ce soit en termes de coût humains ou financiers, de temps ou d'efficacité, la prévention vaudra toujours mieux que l'action curative, de quelque nature qu'elle soit.

La prévention est un concept ancien. La création de la Société des Nations, et plus encore celle de l'Organisation des Nations Unies, étaient déjà des initiatives qui avaient pour objet, entre autres, la prévention des crises.

En effet la charte des nations unies consacre deux chapitres à l'action préventive. Le chapitre VI, qui s'intitule « **Règlement pacifique des différends** », définit les modalités de l'action diplomatique dans le cadre de la prévention des crises. Le chapitre VII traite de l'« **Action en cas de menace contre la paix, la rupture de paix et l'agression** », il trace ainsi le cadre de l'usage de la force dans les actions liées à la prévention.

Dag Hammarskjöld, secrétaire général des nations unies de 1953 à 1961, parlait déjà de prévention. Pourtant à cette époque il tentait moins de prévenir les conflits que d'empêcher l'extension de la guerre froide en soustrayant à l'avance les crises locales à l'attention de deux grands. Il s'agissait moins de préserver la paix que de neutraliser la guerre. Il attribuait comme objectif à la prévention la limitation de l'extension d'un conflit plus que l'empêchement de celui-ci.

Mais cette idée refait surface à la fin des années 80 à la faveur de la détente Est-Ouest amorcée en Europe, les deux Grands ne cherchant plus à annuler leurs actions mutuelles. M. Perez de Cuellar plaide alors pour une plus grande attention à porter aux situations potentiellement dangereuses et pour les moyens nécessaires à cette politique. Une déclaration sur ce sujet est même adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies qui rappelle en fait les dispositions énoncées dans la Charte ainsi que les techniques à envisager pour écarter les menaces contre la paix.

M. Boutros Ghali dans son Agenda pour la paix réaffirme la nécessité de ce qu'il nomme : "diplomatie préventive", "rétablissement de la paix", "maintien de la paix", et même une notion connexe qui est "consolidation de la paix". Il affirme que si « *le concept de la paix est facile à saisir; celui de la sécurité internationale l'est moins, car des tendances contradictoires le traversent* ». De cette différence de perception naissent les difficultés à mener des actions préventives. Car en pratique, une intervention préventive, ou réactive, répond moins à des impératifs moraux qu'à des intérêts bien mesurés. Il est donc utopique que de vouloir établir des règles permanentes et unifiées pour ce genre d'action. Les initiatives diffèrent en fonction de la nature des crises et de la volonté des puissances qui dominent la scène politique internationale.

Une définition possible de la prévention pourrait être : toute action menée dans un endroit vulnérable pour éviter la menace ou l'usage de la force pour résoudre les différends politiques qui peuvent surgir des effets déstabilisants de changements économiques,

sociaux, politiques ou internationaux. Cette action peut mettre en oeuvre une variété d'instruments diplomatiques, politiques, économiques ou militaires qui peuvent être employés par des gouvernements, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ou des individus.

Les questions qui se posent alors sont de quatre ordres :

- 1- Où faut-il intervenir ?
- 2- Dans quel cadre cela doit il être fait ?
- 3- Quant d faudra-t-il intervenir ?
- 4- Comment interviendra-t-on ?

La première question pose le problème de la collecte de l'**information**, au sens le plus large, à l'échelle de la planète afin de détecter au plus tôt les germes d'une crise grave, d'une guerre civile ou internationale.

La deuxième question a trait au **cadre** dans lequel va se situer l'action. En dehors du chapitre VII de la Charte, le cadre juridique est à définir à chaque fois.

Une fois la crise identifiée et le cadre déterminé, la **notion de temps** apparaît alors comme cruciale. A-t-on du temps avant que cette crise éclate ou non ? Cela va induire des types de comportement différents : L'un basé sur le long terme en cas de "crise froide", l'autre sur le court terme en cas de "conflit chaud".

Enfin se pose le problème de l'intervention elle-même. **Comment** va-t-on intervenir ? Cette question apparemment simple soulève pourtant de nombreux problèmes. On peut citer par exemple : qui, dans quels délais, sous quelle forme,.....?

Est-il possible d'appliquer les règles de la prévention à tous les conflits ? C'est évidemment impossible. Chaque conflit a ses spécificités, d'où un problème de typologie. Il est intéressant à ce niveau de définir une certaine typologie des conflits tout en sachant bien que cette dernière sera néanmoins loin d'être universelle.

Une classification possible est basée sur le **nombre de morts** pendant une année. Trois catégories ont été ainsi définies.

- 1- "Minor armed conflicts", si moins 1000 morts pendant le conflit.
- 2- "Intermediate conflicts", si plus de 1000 morts pendant le conflit mais moins de 1000 pendant une durée de un an.
- 3- "Wars", si plus de 1000 morts pendant une année.

C'est donc une classification bien nette qui permet de distinguer tous les conflits mais qui a l'inconvénient d'être basée sur les "résultats". En 1993, il y a eu 47 conflits dont, 15 guerres, 17 conflits intermédiaires et 15 conflits mineurs.

Une autre classification possible est elle fondée sur l'**aspect juridique** de tout conflit. Tout d'abord elle distingue les conflits résultant de la formation d'Etats ou de Nations puis ceux où le nationalisme ou l'aspect ethnique est le moteur et enfin ceux qui ont pour point de départ les problèmes économiques ou d'intégration dans le marché mondial.

Encore une fois il est évident que cette classification non plus ne peut être universelle. Le plus simple au regard du problème de la prévention serait peut-être de s'en tenir à une classification plus sommaire qui ne fait que distinguer conflits **intra** et **inter étatiques**.

Dans quel cadre et quand peut-on recourir à la force pour prévenir une crise? L'action militaire doit-elle accompagner, prolonger ou remplacer une action diplomatique?

Pour ce qui est du cadre, il est certain que tout déploiement de force doit pouvoir s'inscrire dans un processus légitimé par les instances compétentes de l'Organisation des Nations Unies et le respect de la souveraineté des Etats.

Pour ce qui est du moment, il peut soit faire suite à des initiatives diplomatiques qui auraient abouti à une telle nécessité pour maintenir une situation donnée, soit obliger directement les antagonistes à respecter des décisions des instances internationales compétentes.

Cependant en amont de la décision du déploiement, certaines actions à caractère militaire peuvent être menées pour le préparer et en garantir le succès. Il s'agit notamment de recueillir les renseignements et de procéder à des reconnaissances, ou d'opérations de démonstration de force.

On peut constater que, les nombreuses crises où l'action préventive de l'Organisation des Nations Unies a enregistré des succès, le recours au déploiement de casques bleus a été inévitable: Le Cambodge, la Namibie, Chypre, Haïti etc.

La réussite dans ces interventions, si importante qu'elle puisse être, n'a pu être obtenue sans difficultés. En effet l'appel aux forces armées dans ce cadre est très onéreux, et il fait appel à des moyens considérables dont l'organisation reste tributaire des Etats membres, du moment qu'elle ne dispose pas d'une instance militaire dotée pour de telles missions. Cet handicap révèle la question suivante: L'ONU, pour intervenir librement, efficacement et en temps opportun, ne devrait-elle pas disposer d'une force entièrement consacrée à l'accomplissement de missions rentrant dans ce cadre et sur son initiative? Cette question a déjà été posée par de nombreuses personnalités dont l'ex-secrétaire général de l'organisation, Boutros Ghali, mais elle est restée sans réponse et n'est pas encore à l'ordre du jour. En effet aucun Etat, et surtout les grandes puissances, n'admettrait qu'une solution à laquelle il n'adhère pas, lui soit imposée, à lui ou à un autre Etat ami.

Les deux seules voies qui restent possibles pour l'action préventive par le déploiement de la force, sont, soit la constitution de forces multinationales agissant sous un commandement ONU, soit la délégation des opérations à un Etat ou un ensemble d'Etats, tel le cas de la guerre du Golfe.

Le déploiement des forces, une fois décidé, est relativement facile à exécuter, mais le désengagement n'est pas toujours évident. Le rétablissement de la paix n'est pas toujours accompagné de la disparition des causes qui ont généré le conflit. La mission des forces devient alors une mission de maintien de la paix. L'exemple de la force d'interposition à Chypre en est une illustration remarquable.

Mais ces difficultés et les obstacles ne peuvent en aucun cas atténuer le rôle de la prévention par l'usage de la force. En effet si celle-ci ne peut remplacer l'action diplomatique, elle n'en constitue pas moins un complément voire un prolongement. Alors qu'elle ne peut être commencée dès qu'une crise est décelée, elle peut être envisagée au fur et à mesure de l'évolution de l'action diplomatique.

Nous allons tout d'abord étudier différentes opérations menées sous l'égide des Nations Unies ou non afin de dégager la place éventuelle des forces armées dans le processus de prévention.

Nous étudierons ensuite quelles peuvent être les organisations ou organismes impliqués dans la prévention des crises, quels peuvent être leurs différents modes d'action et enfin dans quelle mesure les forces armées y sont associées.

## I. BILAN DE L'ACTION DES ARMEES EN EX-YOUGOSLAVIE

Face à la crise yougoslave, la communauté internationale, notamment les pays européens et les Etats-Unis, a adopté une attitude fluctuante pouvant se caractériser par trois phases. La première phase est marquée par des divergences sur l'attitude à tenir face à la dégradation de la situation en Yougoslavie, ce qui bloque toute intervention dans ce pays. La deuxième phase débute avec l'intervention des premiers *Casques bleus* sous l'égide de l'ONU. La communauté internationale tente alors d'agir mais les mandats et les moyens des forces de la paix sont inadaptés pour résoudre la crise et arrêter la guerre. Face à ce constat d'échec, commence, à l'été 1995, une phase plus volontariste marquée par une intervention militaire hors de l'ONU et par la condamnation de l'attitude des Serbes de Bosnie. De cette phase naîtront les accords de Dayton, prémices à la résolution du conflit yougoslave.

### Mandat donné aux forces:

Il a résulté des multiples résolutions du conseil de sécurité de l'ONU, rédigées en langage diplomatique et fruit de compromis politiques.

Il s'agissait de l'engagement d'une force de maintien de la paix dans le cadre de l'Article 7 de la Charte et comprenant comme principales missions:

- la protection de l'acheminement de l'aide humanitaire
- la protection des zones de sécurité
- l'interposition sur le mont Igman

et des missions complémentaires dévolues à l'OTAN: « deny flight ».

L'action de l'ONU s'est caractérisée par la condamnation de la politique de force des différentes parties, par le refus d'une intervention militaire coercitive et par la recherche de solutions négociées au conflit.

### Points positifs de l'action des forces.

La Forpronu a pu remplir une partie des missions confiées pendant les périodes de cessez-le-feu, conformément à la logique d'une opération de maintien de la paix. Ainsi au début de 1995, l'ouverture des *routes bleues* a-t-elle permis le ravitaillement des populations.

Dans les domaines maritimes et aériens, le contrôle des espaces et l'application des embargos ont pu être réalisés dans des conditions satisfaisantes.

L'application de frappes aériennes au moment de l'opération « deliberate force » a permis de faire appliquer les résolutions concernant le retrait des armes lourdes par les Serbes hors des périmètres de sécurité. De plus, l'action aérienne a permis ponctuellement de fournir un appui à la Forpronu sans être directement impliquée dans le conflit: la Forpronu gardait sa teinture de « peacekeeping » mais avec une capacité de réaction.

Les prises d'otages dont furent victimes les casques bleus ont fait prendre conscience de la nécessité absolue d'assurer leur protection. Ainsi, en juin 1995 la volonté politique des Etats impliqués dans la résolution du conflit s'est manifestée par la création et la mise en place de la Force de Réaction Rapide. Dès lors la FRR a pu assurer efficacement la protection des soldats de la Forpronu.

Le déblocage final de la situation a été possible en 1995 par la conjugaison de deux éléments essentiels: la fermeté militaire, avec des moyens prévus à cet effet (frappes

aériennes de l'OTAN, frappes artillerie de la FRR), et la mise en oeuvre d'une diplomatie volontaire par l'émissaire américain.

Les seules actions militaires réellement probantes ont été menées par des forces hors ONU prévues pour ces missions.

Le concept de diplomatie préventive a été mis en oeuvre pour la première fois en décembre 1992 avec la création de la Force de Déploiement Préventif des Nations Unies, FORDEPRENU, force qui s'est déployée à la frontière entre la Macédoine et l'Albanie et la république fédérale de Yougoslavie. Forte de 1100 hommes venus des pays Nordiques et des Etats-Unis, elle a parfaitement rempli sa mission préventive puisque le conflit alors possible n'a pas éclaté.

#### Points négatifs de l'action des forces.

La création puis l'engagement de la Forpronu ont résulté de la volonté de la communauté internationale d'intervenir dans la résolution du conflit yougoslave. Cependant, le choix du cadre humanitaire pour la Forpronu résulte de l'impossibilité d'obtenir un consensus sur tout autre type d'engagement, d'où une incohérence à la base même du processus. La force ne pouvait pas atteindre des objectifs pour lesquels elle n'était ni mandatée ni organisée.

La mission de la Forpronu est le résultat de multiples résolutions, évoluant en fonction de l'appréciation politique de la situation. Ainsi, la Forpronu n'a jamais eu de mission claire ni posée en termes militaires, notamment en raison de la faiblesse des structures militaires au sein même de l'organisation.

Des dérives, quant au rôle de la force d'interposition, sont vite apparues. Les autorités militaires ont été obligées de remplir des missions civiles à caractère politique car jusqu'en 1995 il n'y avait aucune autorité politique sur le théâtre pour prendre des décisions de son niveau. De plus, dès 1992, la Forpronu s'est vue confier des missions de type civil comme des fonctions de douane, la réorganisation de la police, la facilitation du retour des réfugiés ou la conduite d'enquêtes portant sur des discriminations dont auraient été victimes des populations non serbes.

La Forpronu a aussi été incapable, faute de moyens adaptés, de mettre en oeuvre certaines résolutions du Conseil de Sécurité comme: interdire les mouvements de population, empêcher la rupture de la trêve ou prévenir les actions contre les zones de sécurité. Dans les faits, les missions *non formulées* de la Forpronu ont été un échec.

La constitution de la Forpronu a été établie selon une logique *non-combattante* d'où une grande difficulté pour atteindre des objectifs militaires sur le terrain car l'ONU ne voulait pas faire la guerre aux Serbes. Dans ce contexte, un certain nombre de carences ont été relevées:

- hétérogénéité des différents contingents de forces,
- absence d'armement lourd,
- pas de capacité renseignement,
- états-majors mal ou pas entraînés.

Les forces se sont souvent retrouvées coincées entre des logiques politiques différentes issues de divergences entre l'ONU et les différentes parties prenantes (Etats, groupes de contact, UEO...) ou bien du fait de l'immixtion directe des Etats dans la conduite des

opérations, court-circuitant toute la chaîne ONU. Le résultat est une paralysie ou au mieux une très grande difficulté à conduire l'action sur le terrain.

La coopération entre la Forpronu et l'OTAN s'est avérée délicate car chacun voulait garder son autonomie de décision, or seule la Forpronu était en charge de la mission. Il semble nécessaire de ne pas mélanger les organisations surtout lorsqu'elles ont des logiques très différentes.

Les actions de l'OTAN, les frappes aériennes, se sont avérées inefficaces pour assurer la protection ou l'application des volets coercitifs du mandat de la Forpronu. Ainsi, les actions aériennes n'empêchent pas les Serbes d'entrer dans Bihac le 24/11/94. Il est indispensable de disposer de forces dévolues à cette mission sur le terrain.

Il semble impossible de faire changer de posture la Forpronu pour la faire passer de force de maintien de la paix à force d'imposition de la paix et ainsi de suite. La Forpronu n'étant pas une force combattante, notamment du fait de sa constitution, il est impossible de la transformer en force répressive.

## **II. L'EXEMPLE DU RWANDA**

### **1- LE CONTEXTE PARTICULIER DE LA CRISE RWANDAISE :**

Le poids de l'histoire précoloniale et coloniale reste une donnée fondamentale pour comprendre l'actualité. Le Rwanda se situe sur la longue ligne de fracture des Grands Lacs, source d'instabilités endémiques où les querelles dynastiques se succèdent violentes et régulières.

L'histoire du Rwanda peut schématiquement se résumer dans l'ancienne confrontation de deux ethnies : l'une longtemps dominante, celle des TUTSIS pasteurs et guerriers, l'autre longtemps dominée, celle des HUTUS considérés comme de simples agriculteurs.

Quelques repères chronologiques récents permettent de saisir les circonstances de l'intervention internationale comme autant d'étapes de la dégradation de la situation.

1° ETAPE : Accession à l'indépendance et proclamation en janvier 1961 de la république marquée par l'arrivée au pouvoir des HUTUS et le début de l'exode massif des TUTSIS vers les pays voisins (OUGANDA, BURUNDI, TANZANIE, ZAIRE). Tentant plusieurs fois de reprendre le pouvoir, les TUTSIS font de nombreuses incursions violentes au RWANDA. Les rapports avec les pays voisins sont d'autant plus tendus.

2° ETAPE : octobre 1990, offensive armée du FPR (Front Patriotique Rwandais composé essentiellement de TUTSIS formés dans la lutte ougandaise pour le pouvoir) visant à partir de l'OUGANDA à reprendre la capitale rwandaise KIGALI. Face à ce retour violent de la guerre civile, les troupes françaises, belges et zairoises interviennent pour évacuer les ressortissants étrangers. Après le départ des forces belges en novembre 1990,

les forces françaises resteront présentes au RWANDA jusqu'en 1993. Contre l'ouverture démocratique du régime, elle apporte un soutien aux Forces Armées Rwandaises (FAR).

3° ETAPE : 4 août 1993, Accords d'Arusha (TANZANIE) qui, sous la pression de l'opposition interne et de la communauté internationale, permettent enfin d'envisager le partage du pouvoir entre les deux ethnies. Pourtant le climat politique se détériore rapidement à mesure que les désillusions s'installent.

4° ETAPE : 6 avril 1994, attentat contre les présidents rwandais et burundais et déclenchement du génocide le plus dramatique. Le FPR décide d'intervenir militairement et reprend par la force la capitale avant le reste du pays. Exode massif des HUTUS vers le ZAIRE.

## **2- L'INTERVENTION DES FORCES MULTINATIONALES :**

### La MONUOR :

Le 22 février 1993, le RWANDA et l'OUGANDA demandent au Conseil de Sécurité le déploiement d'observateurs militaires des Nations Unies sur leur frontière commune afin de prévenir une utilisation militaire de la zone frontière.

Dans sa résolution 846 du 22 juin 1993, le Conseil de Sécurité autorise le déploiement de la Mission d'Observation des Nations Unies en OUGANDA-RWANDA (MONUOR).

Jouant un rôle important dans le processus de confiance mutuelle, la MONUOR restera en place jusqu'en septembre 1994.

### La MINUAR 1 :

C'est le 5 octobre 1993 que la résolution 872 du Conseil de Sécurité autorise la mise sur pied de la Mission des Nations Unies pour L'Assistance au RWANDA (MINUAR), établissant ainsi la mise en place d'une opération de maintien de la paix au RWANDA.

Force neutre instamment réclamée par les deux parties en présence, la MINUAR a pour mandat de faire respecter les accords de paix d'ARUSHA et de favoriser la mise en place d'institutions de transition avant l'organisation des élections générales prévues en 1995.

Les 2500 hommes de la MINUAR sont accueillis par les 600 français déjà sur place. Profitant d'un contexte relativement pacifié, les conditions initiales d'installation de la force multinationale sont favorables.

Pourtant la situation se dégrade rapidement. L'application des accords d'ARUSHA prend du retard.

Face à la montée des violences et constatant son inefficacité, la MINUAR subit la dégradation du climat. Les événements du 6 avril vont précipiter la tragédie. Concentrant son action sur l'évacuation des ressortissants étrangers, la force multinationale semble prise au dépourvu face au génocide qui se généralise.

Après le meurtre de dix de ses casques bleus le 7 avril, la BELGIQUE décide de retirer unilatéralement la totalité de ses soldats engagés.

Le 21 avril 1994, le Conseil de Sécurité décide de réduire le nombre de ses casques bleus présents au RWANDA à 270. Ce retrait sera considéré comme une faute internationale majeure, un abandon moral et politique.

### L'opération TURQUOISE :

Le 17 mai 1994, la résolution 918 du Conseil de Sécurité prévoit le déploiement d'une seconde MINUAR forte de 5500 hommes et munie d'un mandat étendu. Impliquant des délais importants pour se mettre en place, la MINUAR II est initialement précédée sur le terrain par une opération franco-africaine, l'opération TURQUOISE autorisée par la résolution 929 de l'ONU.

S'inscrivant comme strictement humanitaire, l'opération lancée le 23 juin prendra fin le 21 août 1994.

Dès le 5 juillet, une Zone Humanitaire Sûre est créée recueillant en plus des 2 millions d'habitants 2,5 millions de réfugiés.

Pourtant à la mi-juillet on frôle la catastrophe avec le déclenchement d'une épidémie de choléra. Le mal est alors enrayer grâce à la collaboration étroite qui s'installe entre les militaires et les ONG.

Simultanément, la relève a été organisée avec l'ONU, le relais étant progressivement passé à la MINUAR II. Le 21 août, le dernier soldat français quittait le RWANDA.

### **3- BILAN ET ANALYSE :**

Initialement, les conditions de déploiement de la force multinationale sont favorables. Plusieurs facteurs l'expliquent.

Il s'agit d'abord de la volonté mutuelle apparente des belligérants à trouver une solution pacifique au différend qui les oppose. Les accords d'ARUSHA prévoit en effet la mise en place d'une force multinationale neutre.

Par ailleurs l'action initiale de la force est facilitée par le réseaux des ONG déjà déployées sur le terrain qui sont chargées du retour des réfugiés.

Enfin citons la présence de la force militaire française qui se montre capable d'assurer la sécurité initiale de l'opération en plus de sa mission d'assistance aux FAR.

En avril 1994 le désarroi sera d'autant plus grand.

Un bilan général de l'action de l'ONU au RWANDA retient principalement trois critiques.

Des voix s'élèvent en particulier pour reprocher à l'ONU le rôle insuffisant qu'elle a tenu dans la phase préparatoire des accords d'ARUSHA. L'ONU ne s'est pas suffisamment impliquée au moment où le pire pouvait encore être évité. La première mission d'experts désignés pour la mise en oeuvre des accords n'est arrivée que 19 jours après la signature des accords. La MINUAR I elle-même prendra du retard dans son déploiement ne recevant son mandat que le 5 octobre 1993, soit 3 mois après la signature de ces mêmes accords. Il est aujourd'hui reconnu que ce retard de l'ONU a pesé pour beaucoup dans l'échec des accords de paix.

On peut noter par ailleurs des dysfonctionnements entre le siège de l'ONU et les forces de la MINUAR I. C'est ainsi que les forces déployées sur le terrain ne sont ni consultées ni informées du montage de l'opération d'évacuation des ressortissants, au plus fort de la crise. Le retrait unilatéral des forces belges ne fera que renforcer le trouble profond qui paralyse la MINUAR .

Enfin, faut-il encore rappeler le sentiment exprimé par de nombreuses voix selon lequel les capacités d'action de la MINUAR I n'auraient pas été exploitées à leur maximum. La liberté de diffusion laissée à la radio des milles collines est éclairante de la passivité des forces de l'ONU face à l'extension de la violence dans le pays.

A la lumière des événements, il semble bien que c'est l'échec de la première phase de l'opération onusienne visant à surveiller l'application des accords d'ARUSHA qui a interdit toute réalisation du processus préventif.

Par manque de volonté et par manque de moyens, l'ONU s'est montrée incapable de faire entendre la voix de la communauté internationale au moment même où la décomposition du paysage social et politique du pays était déjà largement perceptible.

Pour autant, n'oublions pas que la politique exécutée sur le terrain par l'ONU n'est que le reflet de l'absence de véritable volonté politique de la plupart des pays qui compose l'organisation. A cet égard, il serait intéressant de s'interroger sur les conséquences des politiques des anciennes puissances coloniales présentes dans la région.

### **III. TAIWAN**

Il est intéressant d'étudier à présent la crise qui a éclaté en mars 1996 entre la CHINE et TAIWAN, à la veille de l'élection présidentielle taïwanaise du 23 Mars 1996. Cette crise est en effet caractéristique d'une diplomatie préventive réussie et mettant en jeu des moyens militaires importants.

#### **L'origine de la crise.**

Il semble que ce soient des manoeuvres politiques en Chine, pour la succession de Deng Xiaoping, qui soient à l'origine de cette crise. En effet, profitant d'un contexte de surenchère nationaliste, les militaires chinois de l'APL pourraient avoir saisi cette occasion pour tenter d'accroître leur rôle politique.

D'autre part, il semble que le voyage privé du Président taïwanais aux Etats-Unis ait pu laisser croire aux Chinois que les américains pourraient vouloir rétablir officiellement des relations diplomatiques avec Taïwan.

Ainsi, en juillet et août 1995, l'APL effectue deux séries de manoeuvres et tire 6 missiles M9 à 150 km au nord de Taïwan dans le but manifeste de faire pression sur l'île.

Puis, les tensions reprennent à la veille de l'élection présidentielle, la Chine tentant de saboter le processus électoral car elle sent bien les aspirations croissantes des taïwanais à l'indépendance. Dans ce but, l'APL effectue du 12 au 15 mars deux séries de manoeuvres aéroterrestres engageants:

- 150000 hommes,
- plus de 40 navires,
- 20 escadrilles aériennes.

Déployée dans toute la zone, l'armée chinoise effectue des simulations de débarquement, des tirs d'artillerie à proximité des îles taïwanaises et tire aussi 4 missiles M9 à 40km des deux ports principaux de l'île.

En réaction à cette menace, les Etats-Unis déploient entre le continent et Taïwan le 9 puis le 11 mars:

- 2 porte-avions nucléaires,

- 160 avions de combat,
- 3 sous-marins nucléaires d'attaque.

Les forces taïwannaises quant à elles sont restées en état d'alerte pendant toute la crise.

#### **Facteurs positifs.**

Le gouvernement Chinois a bien compris le message conjoint de Taïwan et des Etats-Unis et n'a pas poursuivi ses manoeuvres. Ainsi, au plus fort de la crise, le 14 Mars, la Chine a informé le Pentagone qu'elle n'avait pas l'intention d'attaquer Taïwan. Le dialogue entre les trois protagonistes n'a jamais été coupé et a donc permis une résolution pacifique de la crise par les voies diplomatiques.

De son côté Taïwan n'a pas répondu aux provocations militaires de la Chine et n'a pas insisté sur l'aspect indépendantiste à la fin de la campagne électorale, dans un compréhensible souci d'apaisement.

L'engagement américain dans cette crise reste l'élément d'apaisement le plus important. En effet, les Etats-Unis sont intervenus directement avec d'importants moyens navals pour s'interposer entre les deux Etats. La réaction américaine a été rapide, ostentatoire et bien dimensionnée, la présence d'armes nucléaires à bord des porte-avions pouvant apparaître comme un argument de négociation supplémentaire. La décision politique des Etats-Unis a été prise assez rapidement et a favorisée l'apaisement des tensions. Le Congrès a pesé de tout son poids en faveur de cette réaction et il a trouvé un écho favorable chez le Président, à six mois des élections présidentielles. De plus, il faut bien comprendre les intérêts américains dans cette région: intérêts économiques, compte tenu des liens avec la Chine, Taïwan, le Japon et de nombreux Etats asiatiques, intérêts stratégiques comme gardien de la stabilité dans le Pacifique, intérêts politiques en tant que première puissance mondiale.

Cette crise est, en fait, restée assez simple autant dans sa problématique qu'au niveau des acteurs. Elle s'est résolue directement entre les trois Etats et surtout sans que l'ONU n'intervienne. Les Etats-Unis ont pris seuls la décision et ont mis en place les moyens diplomatiques et militaires nécessaires.

De plus, le milieu maritime dans lequel s'est déroulé cette crise se prête bien à une certaine forme de diplomatie préventive: discontinuité territoriale entre les deux parties en présence et flotte d'interposition surpuissante dissuadant de tout contact entre les deux parties.

#### **Points négatifs.**

Il faut relativiser le succès de cette opération de prévention sachant que la Chine n'avait, selon ses dirigeants, pas de réelle intention d'invasion, d'autant plus que le rapport de force technologique et le coût humain prévisible d'une telle opération semblait être en sa défaveur. Néanmoins une agression limitée aux îles les plus proches du continent était possible ainsi qu'une confrontation armée entre forces navales ou aériennes.

La dépendance entre les deux Etats est très forte autant sur le plan économique que sur le plan politique, la Chine espérant récupérer Taïwan et Taïwan espérant accéder à l'indépendance sans confrontation.

De plus, les deux Etats ne s'opposaient pas sur un problème concret, du type litige territorial, rendant en cela les responsabilités plus difficile à dénouer. L'agression chinoise aurait alors été immédiatement condamnée par la communauté internationale.

#### **Bilan global.**

Le bilan global de cette opération fait apparaître les résultats suivants:

- l'opération s'est déroulée sans intervention de l'ONU,
- l'opération a impliquée les Etats-Unis dans une zone où ils ont des intérêts nombreux,

- l'opération militaire et les manoeuvres diplomatiques ont été conduites simultanément par le même Etat,

- les forces militaires engagées étaient d'un volume significatif sur le plan militaire afin de pouvoir mener une action efficace face à une menace bien identifiée

- la réaction américaine a été précoce tant sur le plan diplomatique que militaire: les Etats-Unis n'ont pas attendu que la situation ait dégénéré pour intervenir.

En reprenant la chronologie des opérations préventives, celle-ci a connu la phase d'information puis celle d'incitation. La phase incitative semble avoir été suffisante pour résoudre la crise.

#### **IV. LE SUD LIBAN**

##### **Les causes de la prévention:**

Israël lance une nouvelle opération au Liban, dans la nuit du 14 au 15 mars 1978, à la suite d'une raid palestinien en territoire israélien, avec l'intention déclarée d'établir une zone de sécurité, le long de la frontière libano-israélienne.

##### **Exécution de la prévention:**

Le 15 mars, le conseil de sécurité de l'ONU adopte la proposition américaine demandant le retrait d'Israël du Sud Liban et portant création d'une force de l'ONU à la frontière israélo-libanaise (FINUL).

Le 19 mars, le Conseil de sécurité adopte la résolution 425, qui ne condamne pas Israël, mais lui demande de « retirer sans délai ses forces de l'ensemble du territoire libanais ».

Un cessez-le-feu est acquis le 22 mars, date à la quelle arrivent les premiers « casques bleus » dont 600 français.

Cette résolution décide également, « à la demande du gouvernement libanais », de créer une forces intérimaire des Nations unies pour le sud du Liban (FINUL).

##### **Le cadre de la prévention:**

Cette force avait une triple mission: « confirmer le retrait des forces israéliennes », « rétablir la paix et la sécurité internationales » et « aider le gouvernement libanais à assurer la restauration de son autorité effective dans la région ».

La FINUL a été créée par la résolution 425 avec initialement près de 6000 hommes et un coût mensuel de 15 millions de dollars.

##### **La critique de la prévention:**

Au long des années, la FINUL aura à faire face, dans sa zone de déploiement, à la milice chrétienne locale alliée d'Israël, aux forces israéliennes présentes par intermittence mais assurant une surveillance permanente, aux palestiniens qui seront remplacés après 1982 par les milices chiïtes et notamment le Hezbollah.

### **Les réussites de la prévention:**

1. 91 jours après le début de leur opération, les Israéliens retirent totalement leurs troupes du sud du Liban. Les milices chrétiennes du commandant Saad Haddad prennent le relais le long de la frontière, gênant l'action des « casques bleus » auxquels ils remettent 14 positions.

2. C'est à seule fin d'obtenir l'application de la résolution 425 que le Liban a accepté de participer aux négociations de paix avec Israël ouvertes par la conférence de Madrid, en 1991.

3. La résolution 425 est devenue pour le Liban le texte de base de toute paix avec Israël.

### **Les échecs de la prévention:**

1. La FINUL sera ainsi placée dans une situation qui lui interdira de remplir l'une quelconque des trois missions qui lui ont été assignées, bien que sa présence soit le seul élément stabilisateur de la région, apprécié notamment par les populations vivant dans un état de guerre permanent. Au cours de ses dix premières années d'existence, la FINUL a eu 151 tués.

2. La force de paix envoyée par l'ONU s'est avérée incapable de remplir sa mission. C'est le début d'une époque confuse.

3. D'après Lucien GEORGE « la FINUL est devenue une force qui ne règle rien. Elle a consolidé en l'élargissant la bande frontalière sous la protection d'Israël, mais lui sert aussi de matelas de sécurité. »

## **RESOLUTION 425 DU CONSEIL DE SECURITE**

Le conseil de sécurité,

Prenant note des lettres du représentant permanent du Liban et du représentant permanent d'Israël,

Ayant entendu les déclarations de représentants permanents du Liban et d'Israël,

Gravement préoccupé par la détérioration de la situation au Moyen-Orient,

Convaincu que la présente situation entrave l'instauration d'une juste paix au Moyen-Orient,

1. Demande que soient strictement respectées l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance politique du Liban à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues;

2. Demande à Israël de cesser immédiatement son action militaire contre l'intégrité territoriale du Liban et de retirer sans délai ses forces de tout le territoire libanais;

3. Décide, compte tenu de la demande du gouvernement libanais, d'établir immédiatement sous son autorité une force intérimaire des Nations Unies pour le sud du Liban afin de confirmer le retrait des forces israéliennes, de rétablir la paix et la sécurité internationales et d'aider le gouvernement libanais à assurer la restauration de son autorité dans la région, cette force étant composée de personnels fournis par des Etats membres de l'ONU;

4. Prie le secrétaire général de lui faire rapport dans les vingt-quatre heures sur l'application de la présente résolution.

## **V. QUELLES ORGANISATIONS ?**

Consciente de la nécessité de renforcer les actions de prévention, la communauté internationale peut s'appuyer sur de nombreux organismes existants actuellement. Pour ne citer que les plus importants, on trouve l'ONU, l'UEO, l'OSCE, le G7, l'OTAN ou encore l'OUA. Ces organismes traitent déjà de prévention mais selon des logiques et des spécificités propres. Afin de mieux percevoir leurs différences, nous examinerons distinctement des organisations précitées, le cas de l'ONU.

Ces organisations se caractérisent tout d'abord par une grande spécialisation. Très compétentes dans leur domaine, le militaire par exemple pour l'OTAN ou le diplomatique pour l'OSCE, il leur est plus difficile de mener et de coordonner des actions mêlant plusieurs domaines. De plus, ce sont toutes des organisations régionales. A ce titre, elles ne regroupent que quelques états, voire tous les états d'une région, ce qui leur confère une légitimité et une efficacité locale mais en aucun cas une universalité. Enfin, ces organisations sont souvent assez récentes sous leur forme actuelle, ce qui leur permet d'être bien adaptées au contexte présent mais aussi ce qui les prive d'une certaine expérience ainsi que d'une légitimité acquise au fil des ans. Ainsi, souvent performantes dans leur champ d'application, il semble néanmoins que ces organisations ne soient pas à même de conduire une politique globale de prévention bien qu'elles en soient les instruments privilégiés.

Malgré ses échecs, ses dysfonctionnements ou encore ses problèmes de financement, il semble que ce soit l'ONU qui soit la plus apte à être, à l'avenir, l'organisation de référence pour la mise en oeuvre d'un concept de prévention. Reflet de l'ensemble de la communauté internationale et notamment des grandes puissances siégeant au conseil de sécurité, l'organisation jouit de la quasi universalité, d'une légitimité certaine, et d'une réelle expérience pour conduire et coordonner des actions internationales dans les domaines les plus divers. Bien entendu, l'ONU souffre des réticences de la communauté internationale soucieuse de préserver la souveraineté des Etats et qui est toujours réticente à s'engager dans des actions complexes et dangereuses. Néanmoins, elle apparaît encore comme l'organisme de concertation le plus vaste à l'heure actuelle, et, plutôt que de créer une structure internationale supplémentaire, mieux vaut adapter l'ONU à ce nouveau champ d'action et renforcer sa coopération avec les autres organisations internationales pouvant jouer un rôle essentiel en la matière.

### **Relations ONU / Forces armées.**

Il convient de se pencher à présent sur la place des forces armées vis à vis de l'ONU, puisque c'est cette organisation qui peut jouer un rôle central dans la prévention des conflits. Indispensables pour la mise en oeuvre d'un concept de prévention efficace, les forces armées peuvent se positionner soit hors de l'organisation comme c'est actuellement le cas, soit être intégrées à elle selon une approche plus novatrice et volontariste.

### **Des forces armées distinctes.**

Ce type de répartition des responsabilités est celui qui a cours actuellement. L'ONU reste principalement une organisation politique dépourvue de moyens militaires pour faire appliquer les décisions prises par le Conseil de Sécurité. Les forces armées nécessaires à son action sont mises à sa disposition par des tiers, Etats ou organisations régionales de sécurité. Quelle que soit la nature du contributeur militaire, il semble néanmoins absolument nécessaire de renforcer les structures militaires propres à l'organisation afin de la doter d'une réelle culture militaire, indispensable quand l'organisation conduit les opérations, et de lui donner une capacité d'analyse des situations dans ce domaine. Il faut néanmoins différencier la contribution par les Etats et celle par les organisations de sécurité qui sont actuellement les deux modes de contribution de forces militaires.

#### *Forces des Etats membres*

Dans ce cas, il est fait appel à des pays contributeurs, après définition d'un mandat et d'un volume de forces par le Conseil de Sécurité. Un ou plusieurs pays peuvent répondre à l'appel mais le commandement de l'opération est dévolu à l'organisation elle-même.

Les avantages de cette solution sont nombreux. Elle assure une large représentativité des Etats puisque tous peuvent se porter volontaires. De plus, le coût supporté par l'ONU est restreint, les Etats assurant une grande partie de la charge financière. Ainsi, le partage des responsabilités est clairement établi entre une organisation internationale qui décide et commande, et des pays contributeurs qui exécutent les décisions.

Cependant, cette solution, qui reste le mode de contribution le plus répandu, présente de très nombreux inconvénients. Tout d'abord, il lie très fortement et à deux reprises l'ONU et les différents Etats. Une première fois au moment de la prise de décision d'engagement et une deuxième fois quand il faut que les Etats déterminent leur participation respective à la force engagée. Il s'en suit souvent un manque d'homogénéité des contingents ainsi constitués d'où une moindre efficacité. De plus, le fait que seuls certains Etats disposent de capacités technologiques très évoluées, rend l'organisation très dépendante de leur participation. L'accord de certains Etats devient quasiment obligatoire pour une action réussie d'où un risque de blocage ou un mandat édulcoré. Tant que ce mode de participation perdurera, l'ONU ne pourra pas mener une politique cohérente de prévention des conflits, son action ne sera que le reflet de la volonté de quelques Etats.

#### *Contribution des organisations régionales de sécurité.*

Le cadre général est le même que dans l'option précédente, si ce n'est qu'il est fait appel à une organisation régionale pour constituer, commander et conduire la force. Cette option a déjà été jouée avec l'appel à l'UEO et à l'OTAN.

Les avantages de cette solution sont principalement visibles au niveau de l'efficacité de l'action entreprise. En effet, l'action sera nécessairement plus cohérente que dans le cas d'une coalition disparate puisque la force aura des procédures communes, un entraînement commun et qu'elle aura pu être constituée d'une façon beaucoup plus cohérente. Cette approche est encore à approfondir mais on note la volonté de certaines organisations de s'engager dans des opérations de maintien de la paix et donc à fortiori de prévention. Cette solution est clairement celle qui doit produire les effets les meilleurs.

Parallèlement, certains inconvénients doivent être soulignés. En effet, hormis l'OTAN, il n'existe pas d'organisation régionale réellement efficace et opérationnelle. De plus, les organisations ainsi mandatées ne disposent pas de culture de maintien de la paix ce qui

pourrait quelque peu gêner leur action initialement. Il peut aussi apparaître un problème de légitimité car l'action d'une organisation régionale peut parfois être ressentie comme une tentative d'hégémonie par certains Etats de la région ou hors de la région. Finalement, plus encore que dans l'option précédente, l'action militaire est totalement déléguée et donc échappe à l'organisation qui ne joue même plus un rôle de coordination.

### **Des forces armées intégrées.**

Le deuxième type d'organisation possible consiste à doter l'ONU de forces militaires permanentes. Un volume de 30 à 50 000 hommes semble en première approche raisonnable puisqu'il permettrait de couvrir les principaux besoins militaires de l'organisation dans les domaines maritimes et aéroterrestres. Cependant, la force ainsi constituée ne saurait être une simple force de police mais se devrait de posséder des capacités de combat réelles, afin de garantir la crédibilité de l'action de l'organisation. Selon les missions qui pourraient lui être confiées, cette force devrait posséder des capacités de combat plus ou moins étendues. Comme dans l'option précédente, on peut distinguer deux subdivisions d'importance.

#### ***La mise à disposition de forces***

Il s'agit dans ce cas de mettre à disposition de l'ONU des contingents nationaux de façon permanente. Cette force, constituée selon un modèle défini préalablement, dépendrait pour emploi de l'ONU mais resterait sous contrôle national pour tous les autres domaines. Elle fonctionnerait comme un réservoir de forces où l'organisation pourrait piocher selon ses besoins.

Les avantages de cette solution sont nombreux. L'ONU disposerait enfin de moyens propres pour réagir vite face à une situation d'urgence. La mise à disposition de forces permanentes renforcerait aussi sa crédibilité et accentuerait son rôle dissuasif. Les forces restant sous contrôle national, l'ONU n'aurait pas à les entretenir, ni à les équiper mais seulement à les entraîner et à mettre au point des procédures et des méthodes de travail efficaces. Il semble donc indispensable que l'ONU se dote parallèlement d'une structure de commandement militaire plus conséquente et plus performante qu'elle ne l'est actuellement.

Il est clair que dans l'option envisagée l'organisation reste encore liée à la volonté des Etats puisqu'il est impossible d'imposer une contribution forcée des pays et que seuls les pays volontaires fourniraient des troupes. De plus, les décisions restant prises par le Conseil de Sécurité, l'organisation ne dispose pas d'une réelle autonomie dans le choix des actions qu'elle voudrait entreprendre. Sur le plan opérationnel, la cohésion d'une telle force serait assez difficile à réaliser sauf au prix d'un entraînement en commun intensif mais peu réaliste. Il n'est pas sûr non plus que les Etats ne cherchent pas à échapper à leurs obligations en bloquant leurs forces ou en les occupant à d'autres missions ce qui les rendraient indisponibles pour l'organisation. Certains petits Etats non contributeurs pourraient aussi voir dans cette option une mainmise encore plus grande des Etats puissants sur les relations internationales avec cette fois l'acceptation de la communauté internationale.

#### ***La création d'une force par l'ONU.***

La dernière option envisageable, mais certainement la plus audacieuse, consisterait à décider la création d'une force par l'ONU. L'organisation, après acceptation de la communauté internationale, recruterait, équiperait, entraînerait et commanderait une force

internationale, bras armé de l'organisation. Celle-ci agirait dans toutes les situations menaçant la paix et la sécurité internationale, donc notamment en menant des opérations de prévention.

Une telle réforme n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour, néanmoins elle présente des avantages très nombreux. En effet, l'ONU pourrait améliorer son autonomie de décision, en renforçant les pouvoirs du Secrétaire général, et serait de fait moins entravée par les logiques nationales dans son action. Disposant rapidement de forces autonomes, sa crédibilité s'en trouverait renforcée ainsi que son efficacité.

Il serait bien entendu nécessaire d'établir de très nombreux protocoles relatifs au financement de la force, aux pays contributeurs, à son stationnement, son équipement ou encore son entraînement. Les difficultés à surmonter semblent immenses, mais n'en était-il pas de même au moment de la création de l'ONU? Dans ce domaine il ne faut surtout pas présager de ce que pourrait être la volonté politique qui seule est le véritable facteur de changement.

## **VI. LES TROIS PRINCIPES DE LA PREVENTION.**

### **L'INFORMATION**

Pour mener des actions préventives, diplomatiques ou faisant appel à l'usage de la force, la première tâche est de mettre en lumière, d'évaluer les dangers de percevoir sous tels ou tels frémissements a priori anodins (incidents frontaliers, mouvements des populations, déclarations politiques...), les germes d'une crise grave, d'une guerre civile ou internationale.

Ce travail d'investigation, d'analyse qui exige des réseaux diversifiés: observateurs sur le terrain, spécialistes des zones concernées, services secrets et diplomatiques... peut être considéré comme la phase préliminaire de toute action préventive. Son importance ne décroît pas après le lancement de l'intervention, en effet il reste présent avec la même acuité tout au long du déroulement du processus, permettant une adaptation et un réajustement de l'action au fur et à mesure de l'évolution de la crise.

Dans ce but l'ex secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, monsieur Boutros Ghali, suggère dans son « Agenda pour la Paix », d'associer la prévention des crises au « réseau de systèmes d'alerte rapide sur les dangers qui menacent l'environnement, les risques d'accident nucléaire, les catastrophes naturelles, les déplacements massifs de populations, les risques de famine et les épidémies. » En effet il préconise de « renforcer les arrangements d'ores et déjà adoptés, afin que la synthèse entre les informations provenant de ces sources et les indicateurs politiques puisse être faite de façon à déterminer l'existence d'une menace contre la paix et à analyser les mesures que l'Organisation pourrait prendre pour l'écarter ». Par les autres sources M. Ghali entend les divers bureaux fonctionnels et institutions spécialisées des Nations Unies.

Il est évident que ces instances n'ont pas toujours les compétences indiquées pour procéder à des collectes d'informations suffisantes et assez révélatrices. Aussi l'Organisation des Nations Unies doit-elle recourir à d'autres sources, notamment celles des organisations régionales, telles l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) ou l'Union de l'Europe de l'ouest (UEO), les organisations non gouvernementales (ONG), et parfois les Etats membres eux-mêmes.

A ce stade de l'action préventive plusieurs problèmes commencent à apparaître. Nous citerons ceux qui, à nos yeux, sont les plus importants:

Le flux de renseignements dépendra toujours des Etats membres. L'information ne sera délivrée qu'au gré de ceux qui la possèdent, ou sont en mesure de l'acquérir. aussi bien sur le plan des moyens humains que ceux techniques, tels les observations par satellites.

La recherche de renseignements sur un pays peut être en contradiction avec le principe sacré de la souveraineté des états. En 1982, les pays socialistes et l'ensemble des pays non alignés ne s'étaient-ils pas opposés à ce que le secrétariat général de L'ONU dispose d'un bureau de collecte d'informations.

La pluralité des sources d'information et leur diversité avec leur objectivité relative, rendent difficile le travail d'analyse des événements, et peuvent prêter à confusion quant au décodage des tendances, tâche qui n'est sans doute pas hors de portée, mais qui requiert des moyens humains et matériels considérables.

La décision de commencer à collecter les informations est une question capitale. Doit-on se renseigner systématiquement sur toutes les régions ou tous les pays? Ou bien doit-on concentrer les efforts uniquement sur les régions à risques? Dans le premier cas, les moyens pour atteindre un tel objectif sont quasi inaccessibles, et la dispersion des efforts donnerait lieu à des omissions qui peuvent induire des conséquences très graves. Dans le deuxième cas, se pose le problème du classement des régions à risques et du moment de déclenchement de la collecte d'informations.

Dans tous les Etats les organismes chargés des renseignements relèvent des domaine de la défense. S'ils comprennent des personnels civils, l'action en elle-même est considéré comme un acte militaire, et la composante militaire y est prépondérante. Il est donc aisé de comprendre que dès cette phase de l'action préventive, la force, par l'intermédiaire des agents chargés du renseignements peut jouer un rôle essentiel.

## L'INCITATION

Appelée diplomatie curative ou règlement pacifique des crises, l'INCITATION peut être considérée comme une action intermédiaire entre la diplomatie préventive, et prévention par la dissuasion.

Son principe ouvre un champ d'action très large. Sa mise en oeuvre peut s'inscrire dans le cadre d'un processus bilatéral, multilatéral ou intra-étatique.

Opérée par voie diplomatique elle peut avoir plusieurs aspects:

- Economique: Aide au développement, aide financière...
- Politique: Proposition d'alliance, d'association ou d'intégration
- Coercitive : Sanctions commerciales, isolement culturel...

Le pouvoir incitatif de l'Organisation des Nations Unies provient des garanties de discrétion, d'impartialité et de contrôle, que son secrétaire général peut offrir aux parties en conflit. Mais ce pouvoir reste peu important devant le poids des autres instances, conseil de sécurité et Assemblée Générale. Ces dernières, et surtout le conseil de sécurité, nécessitent

l'accord des grandes puissances, ce qui était difficilement accessible durant la guerre froide mais l'est moins actuellement, pour entreprendre des actions indicatives crédibles.

L'exclusivité de la voie diplomatique pour l'action INCITATIVE ne doit pas occulter le rôle d'une présence militaire. De toute manière, celle-ci devrait pouvoir être associée à cette action. En effet la présence d'un officier dans les rangs d'une délégation chargée de cette mission, permettrait de donner un caractère de prédissuasion à cette démarche. De même quelle montrerait, d'une manière concrète la détermination des instances qui ont initié l'action, de passer à la phase suivante, qui serait celle de l'usage de la force, en cas d'échec de la démarche incitative.

Cette participation militaire à l'action incitative pourrait, par ailleurs s'avérer utile dans la phase de déploiement des forces. Les militaires seraient imprégnés assez tôt du climat politique, de l'environnement de la crise, et pourraient par conséquent adapter leur comportement d'une manière cohérente, s'assurant un minimum d'efficacité.

## LA DISSUASION

En cas d'échec des étapes précédentes, la stratégie de prévention des crises peut et doit recourir au principe de dissuasion.

Il s'agit là non plus de guérir mais d'agir avec des moyens militaires pour circonscrire la crise. Même si parallèlement l'action diplomatique peut se prolonger, c'est la démonstration de force qui prévaut dans ce cas de figure. L'action change de nature.

L'application de ce principe de dissuasion conduit à envisager le déploiement préventif d'une force multinationale. En séparant préventivement les belligérants, les casques bleus ont ici pour mission d'interdire le recours à la violence guerrière. Le passage à la coercition doit alors être considéré comme l'étape normale et prévisible de ce processus de la dernière chance avant la guerre déclarée.

La force multinationale d'interposition doit être dotée des moyens militaires significatifs ne laissant aucune place à l'incertitude quant à sa volonté ou sa capacité. Son mandat doit être clairement défini et parfaitement affiché.

Il est clair que le principe de dissuasion doit pouvoir se décliner sur plusieurs modes d'action réalistes afin de se garantir toute la souplesse nécessaire au travail des négociations. Le déploiement de force peut donc aller de la simple mission d'observation à la projection d'unités blindées disposant de tous les appuis modernes.

Pour autant, le déploiement préventif se heurte-t-il encore à de nombreux obstacles juridiques dont le respect de la souveraineté des Etats n'est pas le plus mince à régler.

A ce stade ultime, après l'échec du travail diplomatique, l'échec de la dissuasion signifierait la passage de la diplomatie préventive à la diplomatie curative.

De nombreuses tendances convergent pour expliquer l'intérêt relativement récent pour la prévention. D'une part un milieu international plus coopératif, des expériences malheureuses d'interventions tardives d'autre part mais aussi l'accroissement des menaces sur la stabilité internationale et les pressions de plus en plus fortes des contraintes économiques et politiques intérieures sur les politiques étrangères des Etats. Nous avons vu

que la prévention pouvait reposer sur trois principes fondamentaux : l'information, l'incitation et la dissuasion. Si les forces armées participent à ces trois étapes, il est évident que c'est dans le domaine de la dissuasion qu'elles sont incontournables. Par ce biais, la prévention n'a plus pour objet d'assister les parties en présence mais de les contenir. De positive, elle devient négative. Ce changement de nature est illustré par la substitution des moyens militaires sans équivoque aux modes diplomatiques. Mais même en cas de déploiement de moyens militaires, il existe toute une gradation possible suivant la nature des forces mises en oeuvre où même du mandat qui leur est donné. Car si un déploiement se fait sur une base unilatérale, il n'a d'effet dissuasif envers le belligérant que si celui-ci estime véritablement forte la détermination de la communauté internationale. L'option militaire requiert une volonté politique et des objectifs prédéfinis dont le droit ne permet pas toujours de dessiner les contours.

L'obstacle du consentement d'un Etat à un déploiement militaire constitue un sérieux handicap pour l'efficacité d'une opération de maintien de la paix. Le concept de "menace pour la paix" pourrait constituer le fondement juridique d'un déploiement sur la base du chapitre VII de la Charte.

Mais cette approche consiste en fait à limiter la souveraineté des Etats ce qui est en contradiction avec le chapitre II de la même charte. Et si en théorie un déploiement préventif s'effectue sans attendre à la demande d'un Etat, pour autant que les menaces qui pèsent sur lui soient fondées, en réalité toute décision sera prise en considération de nombreux éléments à commencer par la nature des protagonistes du conflit à venir. Celui-ci devra donc être ni trop important, ni trop insignifiant ni même trop surprenant. L'usage du déploiement préventif risque donc d'être fort sélectif car de nombreuses voix ne manqueront pas de s'élever pour dénoncer sa partialité ou l'impossibilité de désigner un agresseur tant les situations requérant un déploiement sont généralement confuses.