

LES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX AU DEBUT **DU XXI° SIECLE.**

Mémoire de géopolitique
du Chef d'escadrons Michel DORANDEU
dans le cadre de l'étude : « Les organisations internationales dans la gestion des crises ».

Directeur : M. Thierry TARDY,
Chargé de recherches
à la Fondation pour la Recherche Stratégique

Avril 2001

Fiche de présentation documentaire

1 – Mémoire de géopolitique : les forces de maintien de la paix au début du XXI^e siècle.

2 – Chef d'escadrons Michel Dorandeu

3 – Avril 2001

4 – D2

5 – Mémoire de géopolitique

6 – Eléments de réflexion : La fin de ce siècle a été marquée par la répétition des opérations de maintien de la paix dont les résultats n'ont pas été à la hauteur des espoirs que ces dernières avaient suscité. L'ONU et les Etats ont donc dû rechercher des solutions pour rationaliser leur mise en œuvre. De réflexions doctrinales en tâtonnements « sur le terrain », ces forces de maintien de la paix ont évolué pour tendre aujourd'hui vers une complémentarité des moyens, gage de rentabilité. En retraçant les principales étapes de cette évolution et en s'appuyant sur les enseignements majeurs tirés des dernières opérations, cette étude tente de discerner quel pourrait être le visage des futures forces de maintien de la paix, tiraillées entre le respect de l'esprit de la Charte et la défense d'intérêts nationaux.

7 – Mots clés : forces, maintien de la paix, ONU, multinationalité.

LES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX AU DEBUT DU XXI^e SIECLE

SOMMAIRE

Note liminaire

Introduction p 1

Partie I : P 3

UNE CONSTITUTION DE FORCES PRAGMATIQUE ISSUE DE
L'EXPERIENCE.

L'ambition onusienne à l'épreuve des crises.

Le triomphe du réalisme : concilier l'efficacité sur le terrain et l'esprit de la Charte.

Partie II : p 26

LA CONDUITE DE L'ENGAGEMENT DES FORCES : UNE
MULTINATIONALITE CONTRAIGNANTE MAIS NECESSAIRE.

Vers une meilleure définition du contexte d'engagement.

Pour une intégration plus poussée des nouvelles fonctions opérationnelles.

L'homogénéisation des forces : entre obligation morale et devoir de résultat.

Conclusion p 45

Liste des annexes p 46

Bibliographie p 47

Table des matières

1. UNE CONSTITUTION DE FORCES PRAGMATIQUE ISSUE DE L'EXPERIENCE.....	3
11. L'ambition onusienne à l'épreuve des crises.	3
111. L'Agenda pour la paix : le mythe d'une armée internationale.	3
1111. L'opportunité d'un contexte international favorable au maintien de la paix.....	4
1112. La nouvelle architecture des OMP.....	5
1113. Les outils nécessaires à la mise en œuvre de la coercition.....	6
112. L'évolution positive du Supplément à l'Agenda pour la paix : une force permanente cantonnée au maintien de la paix.....	9
12. Le triomphe du réalisme : concilier l'efficacité sur le terrain et l'esprit de la Charte.....	10
121. Le « rapport Brahimi » : un concept de forces pour des crises diverses.	10
122. La mise en œuvre de ce concept par les acteurs étatiques.....	14
1221. Le développement de doctrines nationales.....	14
1222. L'élaboration d'architectures régionales : de la concurrence à la coopération (UE – OTAN).	17
123. La recherche d'un équilibre : vers un partage des tâches de l'ONU (au travers de l'exemple du continent africain).	19
1231. Les opérations coercitives ou complexes : organisations régionales et coalitions. ..	20
1232. Le soutien indirect au maintien de la paix.	22
2. LA CONDUITE DE L'ENGAGEMENT DES FORCES : UNE MULTINATIONALITE CONTRAIGNANTE MAIS NECESSAIRE.	26
21. Vers une meilleure définition du contexte d'engagement.	26
211. La fin des malentendus : l'exemple de la normalisation des relations militaro- humanitaires.....	27
212. Définition des modalités de l'intervention (mandat, mission, cadre juridique).....	30
22. Pour une intégration plus poussée des nouvelles fonctions opérationnelles.	33
221. Organisation du commandement.....	33
2211. La clarification des relations de subordination.	33
2212. Aménagement et standardisation des PC de Force.	35
222. De nouveaux besoins opérationnels à intégrer (les fonctions connexes).	36
23. L'homogénéisation des forces : entre obligation morale et devoir de résultat.	39
231. La désignation et la préparation des contingents, premier acte d'une OMP.	39
232. Le dilemme entre la protection suffisante de la Force et la dissuasion nécessaire des belligérants.....	42

NOTE LIMINAIRE

Les développements suivants n'ont pas pour objectif de bâtir une critique des opérations de maintien de la paix passées, ni de dresser l'inventaire des capacités que telle ou telle force aurait dû détenir. Seules les leçons tirées de ces opérations ont été prises en compte, au travers des textes qui matérialisent l'élaboration de la doctrine des Nations unies et des Etats, et ceux qui marquent l'évolution des concepts d'emploi des armées. Dans ce cadre, l'avis qui émergera à la fin pourra peut-être paraître un tant soit peu partial ; la facilité d'accès à certaines sources – françaises - et leur abondance, tout comme la prégnance d'une culture militaire largement nourrie du nombre d'opérations auxquelles la France a participé ces dernières années, ne peut qu'orienter la réflexion dans un sens déterminé.

INTRODUCTION

« Forces américaines suréquipées impuissantes à imposer la paix à des milices locales à Mogadiscio. Frustrations et humiliations des soldats de l'ONU en ex-Yougoslavie, envoyés dans les Balkans en soldats de la paix alors qu'il n'y avait pas d'accord de paix et finissant ainsi, telle "la chèvre attachée au piquet" »... Inadaptation du mandat de l'ONU au Rwanda où les représentants des Nations unies assistent passivement aux violences préfigurant le génocide... Contingents nationaux en mission ONU préférant prendre leurs ordres auprès de leur gouvernement... Absence d'équipements militaires adéquats,... Lenteur de la chaîne de commandement et rivalité d'autorité entre le siège de New York et les officiers Casques bleus sur le terrain...¹ ». Ces quelques constatations (d'ailleurs écourtées) traduisent bien les résultats des dysfonctionnements des structures onusiennes dans les opérations de soutien de la paix. Elles montrent surtout les limites de l'action d'une organisation dont le rôle qui avait soudainement crû à la fin des années 80, se trouve aujourd'hui remis en question sur la base d'échecs répétés ou de succès pas assez nets.

En effet, les dernières années de ce siècle ont bouleversé à plusieurs reprises l'idée que le monde pouvait se faire des Nations unies, et par là même l'importance de son rôle, la conception de son action et les modalités de son intervention. Dans le domaine militaire notamment, l'évolution de la « gestion des crises » vers une déclinaison en « opérations de maintien de la paix », a rendu nécessaires mais presque aussitôt caduques les tentatives de définition qui ont été entreprises. Cette révolution permanente des concepts, immanquablement chargés de connotations morales et soumis à un encadrement juridique aussi strict que nécessaire, n'a pas facilité une prise en compte sereine et sincère de ces problèmes par les acteurs politiques internationaux. Aussi, aujourd'hui, la conception des forces de maintien de la paix semble t'elle être revenue à son point de départ, c'est-à-dire à une définition au cas par cas de leur constitution, de leur mise en œuvre, de leurs attributions...

Les efforts – tout au long de cette décennie – des secrétaires généraux des Nations Unies, de leurs chargés d'études, des Etats contributeurs et des acteurs militaires² eux-mêmes seraient donc restés vains ! Ce n'est heureusement pas le cas. Tant sur le terrain où de

¹ L'ONU dans tous ses états, GRIP, Institut de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, octobre 95.

² Cf annexe 5.

nombreuses leçons ont été tirées de la multiplication des engagements depuis 1990 ³, que dans le domaine conceptuel où des avancées notables ont été faites dans la définition des crises et dans la recherche des modalités de règlement, les Nations unies ont entrepris de difficiles mais nécessaires réformes concernant leurs forces dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Ainsi, bien que l'ambition initiale ait peu résisté à l'épreuve des opérations menées, une dynamique s'est néanmoins instaurée dans la recherche de solutions pragmatiques. A l'improvisation joyeuse – mais source d'inefficacité – du début de la décennie s'est substituée une recherche systématique de l'anticipation et de la préparation, où les Etats et les coalitions jouent un rôle de plus en plus important.

L'évolution est encore loin d'être achevée : les ajustements rendus nécessaires par l'accélération de la pratique du maintien de la paix en déterminent simplement l'origine. Ainsi, les constats actuels permettent juste d'envisager une tendance pour les années à venir en matière de conduite des opérations et d'organisation des forces. Ils montrent que puisque l'action de l'ONU s'oriente vers des actions de prévention et de consolidation de la paix, et puisque la présence militaire n'est plus qu'une composante, parmi d'autres, des opérations de maintien de la paix, l'ONU risque de peiner à conserver l'initiative dans l'engagement de ses moyens militaires. Face aux revendications des Etats tendant à justifier leur engagement par la recherche de l'efficacité, elle garde néanmoins un atout important : celui d'incarner une multinationalité qui structure encore les forces de maintien de la paix et qui légitime de facto toute intervention.

C'est effectivement à cette notion fondamentale que l'ensemble des acteurs se réfère pour tenter d'élaborer des concepts qui rendent possible une action opportune, proportionnée aux enjeux du moment. Cette souplesse qui en résulte doit toutefois être pondérée par une harmonisation des comportements des Forces engagées pour qu'à défaut d'une armée de l'ONU, l'esprit de la Charte reste présent sur le terrain.

³ Cf annexe 4.

1. UNE CONSTITUTION DE FORCES PRAGMATIQUE ISSUE DE L'EXPERIENCE.

La dernière décennie écoulée a vu se succéder un nombre important de modifications dans les objectifs politiques des Nations unies, ses concepts politico-militaires et ses doctrines. Ces changements sont bien sûr dus à l'évolution du monde de l'ère post Guerre Froide et au développement d'un nouveau genre de conflits où les repères traditionnels se sont subitement effondrés. Luttres d'une extrême violence, belligérants incontrôlés, menaces sur les populations civiles,... sont quelques unes de ces caractéristiques. Ils ont surtout été rendus possibles par la volonté de la « communauté internationale » (enfin presque unanime) de prendre en main une forme de sécurité élargie.

Si bien que l'Organisation ne pouvait que nourrir de légitimes ambitions sur la restauration des objectifs qui avaient présidé à sa fondation, et sur les voies, notamment militaires, qu'il convenait de rétablir pour y parvenir. L'élan formidable du début de la décennie 1990 a ainsi permis de mener une réflexion sur les actions possibles et les solutions souhaitables, sur les délais et les coûts (de toute nature) nécessaires à une telle renaissance. Mais quelques échecs majeurs vécus comme autant de traumatismes pour les nations qui s'étaient impliquées dans l'action (Etats-Unis en Somalie, France en ex-Yougoslavie) ont coupé cet élan. Ils ont conduit les Nations Unies à revoir ses orientations pour concevoir une architecture décentralisée du maintien de la paix, où les responsabilités et attributions des organisations internationales et des Etats sont redéfinies, où les engagements des forces sont repensés, où la forme de l'action militaire elle-même varie en fonction des situations, de l'autonomie accordée, des « nations cadres » qui oeuvrent sur le terrain.

Ainsi, c'est une approche réaliste des crises qui s'est imposée dans la deuxième moitié de la dernière décennie. Elle a privilégié d'une part l'efficacité des forces engagées au détriment d'un partage équitable des responsabilités dans la recherche des solutions, et d'autre part les intérêts des acteurs (Etats ou coalitions) par rapport à la recherche objective de l'impartialité.

11. L'ambition onusienne à l'épreuve des crises.

111. L'Agenda pour la paix : le mythe d'une armée internationale.

Dès l'origine, le « maintien de la paix » est au centre des buts énoncés par la Charte des Nations Unies : alors que le chapitre VI est consacré au règlement pacifique des différends, le VII aux mesures coercitives, le VIII aux accords régionaux de sécurité collective, il est

possible de prétendre que tous les buts de la Charte se ramènent au « maintien de la paix » au sens large (amélioration du système international, promotion de la coopération économique, sociale et culturelle, ou des droits de l'homme).

En revanche, le terme « opération de maintien de la paix » revêt une signification beaucoup plus précise; il évoque l'utilisation de forces placées sous le commandement de l'ONU pour maintenir la stabilité dans une zone de tensions. En quelque sorte, l'opération de maintien de la paix est une aide de première urgence qui ne doit comporter aucune ingérence dans les affaires des parties, qui se limite à l'interposition, qui est totalement dissociée d'un éventuel règlement de paix et qui a pour objectif essentiel d'isoler un conflit et d'éviter son aggravation.

Cependant, au sortir de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix connaissent une véritable révolution. A partir de l'ère Gorbatchev, l'URSS désirant coopérer au règlement des multiples conflits du Tiers Monde, la nature même des opérations se trouve modifiée. Le déploiement des unités de l'ONU n'est plus dissocié du règlement de paix ; il fait désormais partie du processus de rétablissement de la paix, il est organiquement lié à la mise en oeuvre du règlement. D'autre part, la mission des Nations Unies ne se limite plus à l'interposition entre les parties. Elle peut avoir pour but soit la mise en place d'un processus démocratique, soit la reconstruction d'un État déchiré par une guerre civile ou internationale. L'élément militaire peut alors ne plus être prédominant.

1111. L'opportunité d'un contexte international favorable au maintien de la paix.

Alors que les opérations traditionnelles et de « deuxième génération » se surimposent avec des succès divers durant toute la dernière décennie, dans une forme d'euphorie internationale, le Secrétaire général de l'ONU, BOUTROS BOUTROS GHALI envisage de renforcer les capacités de l'Organisation. Dans son Agenda pour la paix de juillet 1992, il définit et précise les différentes formes d'action des Nations Unies. Il profite aussi de cette formidable occasion pour tenter de remettre au goût du jour l'intégralité des dispositions de la Charte des Nations Unies. Il suggère notamment que l'ONU renforce sa capacité coercitive en disposant d'un véritable outil qui puisse agir pleinement dans le cadre du Chapitre VII. Il propose ainsi que les dispositions prévues aux articles 43, 44 et

45⁴ soient appliquées, c'est-à-dire qu'une force propre aux Nations Unies soit créée et que le Comité d'état-major soit « revitalisé ».

1112. La nouvelle architecture des OMP.

D'autre part, afin de mieux cerner les objectifs et adapter les moyens, l'Agenda pour la paix ébauche une architecture des opérations de « maintien de la paix » qui s'avère ambitieuse et originale. Elle se traduit par l'adoption d'un nouveau vocabulaire de la sécurité collective qui donne un nouveau contenu aux anciens concepts et qui matérialise surtout l'émergence de propositions intermédiaires. Ces dernières permettent alors d'obtenir une meilleure cohérence et une réelle gradation dans les mesures à la disposition de l'ONU.

Ainsi, partant de la nécessité de résoudre les trois problèmes suivants :

- trouver les moyens de renforcer les capacités de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix,
 - renforcer son efficacité,
 - donner corps à l'idée nouvelle d'une consolidation de la paix en « aval » des conflits ;
- ce rapport dresse une typologie des opérations de maintien de la paix. S'il fait apparaître clairement que l'Organisation se réserve l'opportunité d'agir dans l'ensemble des phases d'un conflit, il ne parvient pas toutefois à préciser définitivement les modalités d'emploi de la force dans chacun des cas qu'il décrit.

En effet, il mentionne que:

- la « diplomatie préventive » doit tendre à régler les conflits avant que la crise n'éclate ;
- le « rétablissement de la paix » (peace making) vise à mettre fin au conflit « par des moyens pacifiques tels que ceux qui sont prévus au chapitre VI... » et à préserver la paix une fois qu'elle a été instaurée ;
- la consolidation de la paix (peace building) consiste en l'ensemble des moyens qui, une fois terminée la phase armée d'un conflit, tendent à définir et à étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une résurgence des hostilités. Parce qu'il vise à éviter une rupture des conditions de paix, ce concept constitue en quelque sorte le pendant de la

⁴ Charte des Nations unies, Article 43.1 : Tous les membres des Nations unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, sur son invitation et

diplomatie préventive. Des trois volets qui le composent : politique, économique et sécuritaire, seul ce dernier peut impliquer la mise en œuvre de moyens militaires ;

- le maintien de la paix (peace keeping) consiste à établir une présence des Nations unies sur le terrain avec l'assentiment de toutes les parties concernées ;

- l'imposition de la paix (peace enforcement) implique l'action d'unités militaires, tenues en réserve (forces « en attente ») dont le mandat serait défini à l'avance et qui seraient fournies par des Etats membres. Le déploiement de ces forces devrait être autorisé par le Conseil de sécurité ; elles seraient placées, comme les forces de maintien de la paix, sous le commandement du Secrétaire général.

1113. Les outils nécessaires à la mise en œuvre de la coercition.

Malgré tout, cette tentative de clarification de l'action de maintien de la paix ayant ébauché des missions génériques, dont certaines peuvent être conduites sous chapitre VII de la Charte, une réorganisation militaire des forces des Nations Unies s'avère nécessaire. Elle implique un certain nombre d'adaptations du fonctionnement de l'Organisation, parmi lesquelles la constitution d'une force des Nations Unies et le besoin d'une coordination stratégique des opérations.

Le premier outil nécessaire à la mise en œuvre de la coercition consiste en la création d'une force permanente de rétablissement de la paix que le Secrétaire Général, profitant du contexte favorable, propose en juillet 1992. Force de guerre sous le drapeau de l'ONU, commandée par le Conseil de Sécurité, elle aurait en charge des opérations coercitives. La création de cette force éviterait au Conseil de Sécurité de recourir systématiquement aux Etats membres pour rétablir la paix. Non seulement ce dernier gagnerait en indépendance, mais encore le principe d'une intervention de la communauté internationale prendrait le pas sur des initiatives nationales, notamment américaines.

Le Secrétaire Général prend soin d'adapter la conception de cette force à la typologie qu'il a définie. Pour le rétablissement de la paix, il souhaite une force permanente, sorte de réserve stratégique de l'ONU qui serait en mesure d'intervenir dans l'urgence, surtout dans

conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

des conflits de faible intensité (Afrique par exemple)⁵. Pour l'imposition de la paix, il recommande la création de forces tenues en réserve, plus lourdement armées que pour le maintien de la paix, placées sous le commandement du Secrétaire Général, et dont le déploiement (éventuellement rapide) et le fonctionnement seraient autorisés par le Conseil de Sécurité. Ce concept opérationnel hérité de l'expérience et des difficultés rencontrées sur le terrain semble réaliste et adapté à la lourdeur du processus de décision de l'ONU. Finalement, si des progrès sont réalisés avec le développement de l'idée de « modules de forces en attente », les Etats se montrent réticents à fournir des troupes. Le fait que ces dernières soient de plus en plus exposées et que leur financement soit toujours très lourd explique en grande partie cette attitude.

Le second outil nécessaire résulte d'un besoin de planification stratégique. Il est évident que de telles forces nécessitent une préparation et une conception de la manœuvre et de leur format réalisée en amont de leur action. Or, dès l'origine, un organe essentiel a été envisagé pour appuyer les actions que le Conseil de Sécurité pourrait être amené à entreprendre dans le cadre du Chapitre VII. Il s'agit du Comité d'état-major qui ne demande qu'à être « revitalisé ».

Il apparaît en effet comme « le relais entre l'organe politique, qui délibère et décide, et l'outil militaire qui agit sur le terrain », puisque, selon l'article 46 de la Charte, « les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major ». D'autre part, sa composition et son rôle, définis par l'article 47⁶, apparaissent suffisamment extensifs. Ils ne l'exemptent pas pour autant d'une ambiguïté : être à la fois un Etat-major particulier du Conseil de sécurité et/ou un commandement militaire des forces de l'ONU.

De fait, l'histoire du fonctionnement de l'ONU depuis sa création ne fait que montrer que

⁵ Agenda pour la paix : « Le fait que les forces armées soient immédiatement disponibles pourrait en lui-même servir de moyen de dissuasion car un agresseur potentiel saurait que le conseil a un moyen d'action à sa disposition. »

⁶ Le Comité d'état-major rassemble les « chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou leurs représentants ». Il peut également convier « tout membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche ».

Le rôle du Comité semble double :

il est « chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel »;

il est « responsable... de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil ».

ce comité d'Etat-major n'a jamais pu être mis en oeuvre efficacement, les accords spéciaux de l'article 43 n'ayant jamais été conclus et les améliorations envisagées n'ayant jamais suscité un intérêt unanime.

Ainsi, la pratique de la Guerre Froide (et notamment le précédent de la guerre de Corée) a substitué au Comité d'état-major un « commandement unifié » exerçant le contrôle opérationnel des troupes mises à la disposition de l'ONU. Cette solution s'étant avérée efficace et suffisante, elle n'a été remise en question qu'au début des années 90, quand le contexte « favorable » de la Guerre du Golfe a laissé entrevoir de nouvelles possibilités⁷. Mais cette initiative est finalement restée lettre morte, à cause du refus de l'URSS de s'engager elle-même dans le conflit et parce que les Etats-Unis, leaders de la coalition, souhaitaient garder les mains entièrement libres.

Néanmoins, le débat sur la réactivation du comité d'Etat-major est dès lors devenu opportun. En prenant en considération la nécessité d'œuvrer dans la plus grande indépendance politique, il a visé à :

- apporter à l'appareil des Nations Unies autorité politique et efficacité technique,
- assurer l'harmonisation des impératifs militaires et des considérations politiques au sein d'une « vision globale » du maintien de la paix,
- éviter les incompréhensions entre les grandes puissances et l'appareil administratif des Nations Unies,
- offrir une structure sous la tutelle de laquelle les États-Unis pourraient accepter de placer leurs contingents nationaux – au moins pour les opérations de faible ou de moyenne intensité,
- cogérer les flux nationaux en matière de « renseignement », dans l'esprit de concertation de l'après-guerre froide.

⁷ En effet, dès le 9 août 1990, les déclarations de la diplomatie soviétique et de la France, relancent l'idée d'une réactivation du Comité d'Etat-major pour suivre et gérer la crise du Koweït et pour coordonner les actions coercitives entreprises. Le ministère soviétique des Affaires étrangères souhaite « que le Conseil de sécurité s'occupe maintenant en permanence » de l'affaire du Koweït. L'URSS se dit prête « à entamer des consultations dans le cadre du Comité d'état-major du Conseil de Sécurité qui, en vertu de la Charte de l'ONU, peut remplir des fonctions très importantes ».

Le 25 septembre, Roland Dumas, approuve la suggestion de Moscou : « C'est une bonne idée que d'avoir recours à cet organisme pour mettre en place le dispositif militaire touchant à l'embargo et pour le rendre plus efficace. » Le 26 septembre, le ministre des Affaires étrangères de l'URSS, Edouard Chevardnadzé, déclare : « La délégation soviétique a soulevé la question de l'intensification des activités du Comité d'état-major... Il faut revenir à la conception initiale des fondateurs de notre Organisation, de sa Charte. »

Ainsi, étant composé des chefs d'Etat-major des cinq membres permanents, il est apparu comme susceptible de :

- faire acquérir une plus grande efficacité technique et une expertise militaire à l'Organisation,
- homogénéiser les concepts, les doctrines, les conditions d'engagement des troupes.

Cependant, pour conserver les équilibres établis dans le fonctionnement de l'organisation et notamment dans le commandement des troupes sur le terrain, le Comité ne devrait disposer que d'une fonction de conseil et de planification stratégique ou opérationnelle. Il n'interviendrait pas dans la conduite de l'action militaire proprement dite qui resterait attachée au secrétariat général.

En fait, il s'avère que la pratique a laissé ce comité sans véritable prérogative. Les raisons en sont à la fois d'ordre politique et d'ordre militaire.

D'une part, la réhabilitation de ce comité risquait de restaurer dans leur intégralité les pouvoirs des membres permanents alors que pendant la guerre froide les tâches de maintien de la paix avaient été prises en compte par le secrétariat de l'ONU. De plus, il semble que les Etats sont toujours réticents à ce que la voix d'experts militaires résonne trop fortement au sein du Conseil de Sécurité ; elle risquerait éventuellement de brouiller les solutions explorées par les diplomates et de rendre une synthèse encore plus difficile. Enfin, la mise en place même du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) a rempli le rôle qui aurait dû revenir, dans ce domaine, au Comité d'Etat-major, le rendant de facto inutile.

D'autre part, d'un point de vue militaire, il semble que ce comité apparaisse aujourd'hui dépassé par les évolutions rapides qui ont affecté la conception, la planification et la conduite des opérations récentes. Selon le Colonel SARTRE, les crises très particulières du Sierra Leone, du Kosovo, de la Palestine,...sont trop complexes pour être traitées de façon globale à ce niveau. Elles nécessitent un traitement, des travaux préparatoires réalisés largement en amont qu'une telle structure est dans l'incapacité de mener.

112. L'évolution positive du Supplément à l'Agenda pour la paix : une force permanente cantonnée au maintien de la paix..

Dressant le constat de son échec à mettre sur pied une armée permanente de rétablissement de la paix ou des forces en réserve d'imposition de la paix, le Secrétaire Général adopte une position en retrait. Puisque le Conseil se refuse à assumer la responsabilité directe de la

coercition, puisque les opérations menées ont entretenu la confusion entre maintien de la paix et coercition, il propose de recentrer l'action des Nations Unies uniquement sur le maintien de la paix pour abandonner l'autre domaine aux Etats membres.

Une force armée « d'urgence permanente » et le fonctionnement du Comité d'Etat-major ne sont plus envisagés que dans le cadre strict du « peace keeping ».

Cette force serait destinée à agir avec le consentement des parties, sans faire usage de la force, dans le cadre du Chapitre VI. L'abandon d'un moyen efficace d'imposer la paix par la force (comme cela aurait été nécessaire en Bosnie ou en Somalie) marque un très net retour en arrière.

12. Le triomphe du réalisme : concilier l'efficacité sur le terrain et l'esprit de la Charte.

121. Le « rapport Brahimi » : un concept de forces pour des crises diverses.

En 1995, à la suite des diverses opérations qui se sont déroulées avec des résultats très contrastés, l'ONU fait le point sur l'adéquation de ses moyens aux défis proposés. Elle tire alors, par l'intermédiaire d'un rapport, les leçons du passé ⁸, pour définir des solutions pragmatiques adaptées aux crises actuelles.

Ce rapport marque une rupture avec la philosophie ambitieuse de l'Agenda pour la paix. Sans en renier les principes qu'il reprend globalement, il abandonne la volonté d'arriver à la constitution d'une force permanente des Nations Unies ; il ébauche les contours d'un nouveau dispositif des acteurs du maintien de la paix. Concret et cohérent, il permet à l'ONU de « reprendre la main » après cinq années de situations plus subies que dirigées.

⁸ Rapport Brahimi, II. Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix.

« Il n'y a rien d'étonnant à ce que certaines des missions des dix dernières années se soient révélées particulièrement difficiles : elles avaient tendance à être déployées dans des situations où la guerre n'avait apporté la victoire à aucun des protagonistes, où les hostilités avaient certes cessé soit à cause d'une impasse militaire, soit sous la pression internationale, ou pour ces deux raisons à la fois, mais où au moins quelques-unes des parties n'étaient pas vraiment prêtes à mettre un terme au conflit. Loin donc d'être déployées dans des situations d'après-conflit, les opérations de l'ONU s'efforçaient de les créer. Dans des opérations complexes de ce genre, les Casques bleus tentent de créer un environnement sûr sur le plan de la sécurité, tandis que leurs collègues civils s'efforcent de faire en sorte que cet environnement puisse se maintenir de lui-même. Seul un tel environnement offre en effet aux forces de maintien de la paix la possibilité d'un retrait dans de bonnes conditions, ce qui explique que les personnels militaires et civils chargés respectivement du maintien et de la consolidation de la paix soient des partenaires indissociables. »

Tout d'abord, c'est une véritable doctrine qu'il s'attache à élaborer pour le maintien de la paix, mettant l'accent sur l'attitude volontariste et déterminée que doivent avoir les forces sous mandat ONU. Posant comme condition liminaire que l'impartialité n'implique pas forcément la neutralité⁹, il dresse un synoptique des moyens conceptuels, juridiques et matériels à la disposition de forces qu'il définit plus précisément.

Ainsi, il privilégie un partage des tâches du maintien de la paix entre des forces relevant de l'ONU et des armées nationales ou appartenant à des coalitions. Il propose de renoncer à engager des forces des Nations Unies dans des missions « de coercition », pour les confier plutôt à des groupes d'Etats. Il envisage aussi que des coalitions régionales, le cas échéant renforcées par des moyens encore non définis s'engagent dans la résolution des crises locales¹⁰. Il ouvre ainsi la voie aux projets qui seront décrits ultérieurement.

Cette précision doctrinale s'accompagne de la prise de conscience que des précautions préalables sont nécessaires à toute opération. Ainsi, dès la planification d'une opération, devront être pris en compte la rédaction d'un mandat précis fondé sur des principes de droit clairs¹¹ et l'assurance que les ressources financières requises seront effectivement disponibles¹². La fonction de maintien de la paix se trouve donc replacée au cœur de l'activité des Nations Unies.

Surtout, le rapport fait apparaître un manque crucial en matière d'anticipation puisque d'une part, le Secrétariat général ne dispose pas de la capacité de connaître de la totalité

⁹ Rapport Brahimi, II. Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix.

50. Dans le contexte de telles opérations, on entend par impartialité l'adhésion aux principes consacrés par la Charte et aux objectifs d'un mandat qui repose sur ces principes. Ainsi, être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, ce qui relèverait plutôt d'une politique d'apaisement. Si l'on se place d'un point de vue moral, les parties, dans certains cas, ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur, l'autre la victime; l'emploi de la force n'est alors pas seulement justifié sur le plan opérationnel, c'est une obligation morale.

¹⁰ Rapport Brahimi, II. Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix.

53. Le Groupe d'étude souligne que les Nations Unies ne font pas la guerre. Lorsqu'il a fallu prendre des mesures coercitives, elles ont toujours été confiées à des coalitions d'Etats volontaires, avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte.

54. La Charte encourage expressément la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales pour régler les conflits et établir et maintenir la paix et la sécurité [...].

Pour permettre à des soldats de la paix de toutes les régions de participer à une opération des Nations Unies ou mettre sur pied une opération de maintien de la paix régionale sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité, il faudrait fournir aux organisations régionales et sous-régionales des services de formation, du matériel, un appui logistique et d'autres ressources.

¹¹ Rapport Brahimi, II. Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix.

81. Ces tâches auraient été beaucoup plus faciles à exécuter si la mission avait pu disposer d'un ensemble type de règles juridiques et judiciaires qui auraient servi à titre intérimaire de code juridique, et auquel le personnel aurait été formé au préalable, en attendant d'apporter une réponse définitive à la question du « droit applicable ».

des crises et que, d'autre part, le Comité d'état-major n'a pas été restauré, en particulier dans son rôle de planification. Il propose ainsi que soit créé un organe, subordonné dans une certaine mesure au Département des Opérations de la paix (DOMP)¹³, et administré conjointement par le Département des affaires politiques. Il s'agit du Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS) qui, bénéficiant et coordonnant de nouveaux moyens de renseignement, permettrait alors de faire gagner le temps d'avance indispensable à la conception de toute opération. Cependant, il se trouve que le SIAS n'a toujours pas vu le jour d'une part en raison d'une concurrence avérée entre le Département des affaires politiques (DAP), organe d'anticipation politique, et le DOMP, organe à vocation militaire, et d'autre part à cause de la défiance que de nombreux pays en voie de développement nourrissent à l'encontre de structures à connotation « renseignement »¹⁴. Ce contretemps, dont il est fort à craindre qu'il ne soit définitif pourrait s'avérer manifestement rédhibitoire. Sans les services attendus de la part du SIAS, toute opération envisagée présenterait le risque de connaître les mêmes errements que ceux observés lors de précédents engagements.

Ainsi, un SIAS resté inopérant semble devoir cantonner l'ONU dans un rôle en deçà de ses ambitions en matière de maintien de la paix. En effet, soit elle ne pourra, faute d'anticipation, que réagir à des événements, toujours dans l'urgence et parfois dans la précipitation, soit elle se condamnera à sous-traiter cette fonction primordiale à une autre structure. Elle lierait ainsi son action à des intérêts particuliers, au risque de se montrer partielle.

Cette tentative de rationalisation du fonctionnement des Nations Unies n'a en fait d'autre but que de permettre d'accélérer le déploiement de forces sur les théâtres en crise. Elle s'accompagne d'un besoin de standardisation des forces susceptibles d'être fournies. Pour ce faire, le principe de la constitution de « forces en attente » est réaffirmé. Il implique de disposer de personnels pré-désignés et ayant suivi un entraînement, pour en constituer l'état-major. Il impose aussi de mettre au point des ensembles de forces interchangeables ou complémentaires en mesure de répondre sous court préavis à une crise¹⁵.

¹² Le Groupe d'étude a recommandé que l'appui fourni aux opérations de maintien de la paix soit considéré comme une activité essentielle de l'ONU et donc que la plus grande partie des ressources nécessaires soit inscrite au budget ordinaire.

¹³ Cf annexe 3.

¹⁴ Il semble d'ailleurs que ces réticences seront difficiles à dépasser.

¹⁵ Rapport Brahimi, III. Capacités de l'ONU à mener une opération rapidement et efficacement.

117. Résumé des principales recommandations concernant le personnel militaire :

Cet ensemble de résolutions est extrêmement cohérent à la fois avec les besoins et les leçons tirés des expériences récentes, mais également avec les ressources dont l'ONU peut espérer disposer. L'architecture ainsi conçue pourrait lui permettre de mener les OMP qu'elle envisage sans courir les risques naguère rencontrés. Encore faudrait-il que les Etats manifestent davantage d'empressement à contribuer à ce réservoir de forces ¹⁶.

En outre, le rapport fait apparaître une hiérarchie dans la compétence des acteurs internationaux à régler les différentes crises en fonction de leur intensité et en fonction du mandat donné à la force. Ce partage des tâches, en raison de son caractère pragmatique, est une réponse séduisante à de nombreuses crises. La mise en œuvre de ce principe a d'ailleurs commencé : il pourrait encore se concrétiser en particulier en Afrique.

Le rapport BRAHIMI prend ainsi acte du désengagement progressif des Etats des opérations de maintien de la paix sous commandement ONU ; dans le même temps, il laisse la porte ouverte à de nombreuses initiatives que combient avec empressement Etats et coalitions, ou à une prise de responsabilité que des organisations régionales consentent tant bien que mal à assumer. .

Ainsi, toute la difficulté de l'ONU réside dans la manière et l'opportunité de dépasser les relations de concurrence qui peuvent naître entre elle et d'autres acteurs internationaux mus par leurs intérêts particuliers, pour ajuster l'ensemble des capacités en une architecture complémentaire et rationnelle.

La tâche est loin d'être aisée puisqu'elle doit tenir compte en premier lieu du développement de doctrines nationales dont certaines sont aujourd'hui achevées, puis du

Les États Membres devraient être incités, le cas échéant, à constituer des partenariats dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies afin de créer plusieurs forces homogènes de la taille de la brigade, dotées des éléments précurseurs nécessaires, qui pourraient être effectivement déployées dans un délai de 30 jours suivant l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité portant création d'une opération de maintien de la paix de type classique, ou de 90 jours s'il s'agit d'une mission complexe.

¹⁶ François CHAUVANCY, « La doctrine militaire française pour les opérations de maintien de la paix », Défense Nationale, juin 1995.

« 58 pays ont montré leur intérêt pour cette option, mais seulement 33 ont confirmé leur intention de participation en affectant des forces. Ainsi fin 94, la France a proposé une force maximale interarmes de 5000 hommes, soutien compris. Les unités sont mises en place pour une durée de six mois, les personnels isolés pour un an. Les délais d'installation sont d'une semaine pour les spécialistes, de deux semaines pour les précurseurs, de quelques semaines pour les unités constituées. Pour permettre un déploiement préventif, essentiel dans la résolution d'une crise, elle peut fournir des unités sous dix jours, équipées en particulier de blindés. Des modules « mer » et « air » sont aussi prévus. Cependant, la décision de mise à la disposition effective des modules ainsi définis reste du ressort de la souveraineté nationale. »

rôle majeur que les coalitions peuvent jouer dans leur action en faveur de la sécurité, et enfin des dispositifs mis en place localement en fonction des intérêts et des capacités.

122. La mise en œuvre de ce concept par les acteurs étatiques.

1221. Le développement de doctrines nationales.

Les principaux Etats ayant joué un rôle primordial dans les OMP de la dernière décennie ont ainsi, pour la plupart, redéfini leur doctrine dans ce domaine. Bien que de nombreux exemples pourraient être donnés¹⁷ de ces différentes conceptions, celles des Etats-Unis et de la France comptent particulièrement, au moins en raison de la contribution de ces Etats aux opérations récentes de maintien de la paix.

Nées à la fin des années 1990 du désenchantement engendré par les crises de Somalie et de Bosnie-Herzégovine¹⁸, elles comptent de nombreux points communs, bien que les objectifs recherchés et les voies suivies pour les atteindre soient très différents. Effectivement, elles se caractérisent par une prise de distance vis-à-vis des opérations menées sous l'égide de l'ONU, sous chapitre VI ; elles donnent la priorité aux engagements conduits sous commandement national ; elles privilégient la prise d'initiative nationale au détriment du « leadership » de l'ONU.

Aux Etats-Unis, dans la mesure où la préservation des intérêts américains est systématiquement mise en avant¹⁹, le concept de Peace Operations (PO) représente un moyen privilégié d'intervention armée et redonne une marge de manœuvre pour intervenir dans des conflits qui ne sont pas « justiciables d'une guerre ». Ainsi, même si le Nouveau

¹⁷ La Russie a défini elle aussi une doctrine du maintien de la paix dont la pierre angulaire est constituée par l'aspect dissuasif des forces engagées.

¹⁸ T. TARDY, La politique américaine des Peace Operations.

« [...] l'opération de Somalie fut aux Américains ce que la FORPRONU fut à la France, dans la mesure où chacune de ces opérations a déterminé fondamentalement la réorientation théorique et pratique de chacun des deux Etats dans le domaine du maintien de la paix. »

¹⁹ T. TARDY, La politique américaine des Peace Operations.

Sur la dimension politique des Peace Operations :

« Dans la pratique cependant, les Américains continueront de privilégier une approche réaliste – mais qui peut aussi être considérée comme de courte vue – selon laquelle une action jugée politiquement nécessaire à la défense des intérêts américains ne peut être bloquée par des raisons d'ordre juridique, et ce d'autant plus que le blocage éventuel provient de l'ONU. »

Concept Stratégique réaffirme la primauté du Conseil de Sécurité des Nations Unies, la possibilité de passer outre n'est pas exclue.

Dans ce contexte, la Directive Présidentielle 25 (APDD 25) de juin 1994 présente la synthèse de la réorientation doctrinale. Les critères de deux types qu'elle définit :

- critères de soutien : communauté d'intérêt, menace à la paix ou à la sécurité internationale, objectifs clairs et réalistes de l'opération ;

- critères de participation : existence d'une détermination réelle ou de forces suffisantes pour atteindre les objectifs, existence d'un plan pour obtenir la décision, existence d'un engagement à réévaluer la situation ou à adapter le dispositif le cas échéant ;

recentrent tout engagement dans une PO autour des notions de rationalité, de rigueur et d'efficacité, sans référence aucune à la constitution de forces permanentes.

Finalement, l'exégèse de ces textes permet de prétendre que la participation américaine à une telle opération ressortit de deux impératifs fondamentaux : d'une part l'intérêt des Etats-Unis et d'autre part la nécessité d'un engagement américain pour en garantir le succès²⁰. Elle confirme ainsi un éloignement substantiel par rapport à l'esprit des OMP qui se manifeste notamment par la théorisation progressive, depuis 1994, des « opérations militaires autres que la guerre »²¹. Ces textes définissent également l'ensemble des moyens et outils indispensables à la fois à ces opérations et à l'amélioration progressive de la doctrine²². Ces mesures feront l'objet de plus amples développements ultérieurement.

En France également, le concept d'engagement des forces dans une OMP a évolué dans une direction similaire, en dépit de fondements et d'objectifs politiques radicalement différents de ceux des Américains, la France n'envisageant en aucune manière d'intervenir sans l'aval du Conseil de sécurité.

²⁰ T. TARDY, La politique américaine des Peace Operations.

« Le National Security Revitalization Act de février 95 interdit que des troupes américaines soient placées sous le commandement des Nations Unies, sauf si le président des Etats-Unis invoque des raisons de sécurité nationale. Parallèlement, les lois budgétaires FY1997, FY1998 et FY1999 concernant le département d'Etat prévoient des restrictions pour des opérations de l'ONU dans lesquelles les forces américaines seraient placées sous commandement ou contrôle opérationnel non américain, à moins que le président ne soumette un texte au Congrès disant qu'un tel engagement va dans le sens des intérêts américains. »

²¹ Des documents de référence relatifs à ce concept ont été développés à tous les niveaux pour combler un vide doctrinal. Il s'agit en premier lieu du Field Manual 1000-23 (Joint Doctrine for Military Operations other than War, joint Publication 3-07), complété par les règlements des différentes armes, et par l'Air Force Doctrine, document 3.

²² Directive présidentielle 56 (APDD 56).

Le Concept d'emploi des forces ²³ envisage ainsi une réponse aux « opérations en faveur de la paix ou du droit international [qui] couvrent un large spectre d'actions militaires ». Pour ce faire, ce document qui replace l'action des forces françaises « systématiquement sous mandat d'une organisation internationale, seules ou au sein de l'Alliance Atlantique , de l'UEO ou d'une coalition mise sur pied pour la circonstance », définit la typologie suivante :

- opérations de maintien de la paix (avec emploi de la force sous chapitre VI et usage des armes limité à la légitime défense),
- opérations de restauration de la paix (sous chapitre VII et avec recours à la force dans l'application du mandat),
- opérations d'imposition de la paix (sous chapitre VII et avec actions possibles de coercition).²⁴

Cette typologie permet en tout cas de préciser la nature et le volume des moyens qui pourraient être consacrés. Ils pourraient s'approcher de ceux envisagés pour les scénarios S1 (conflit régional ne mettant pas en cause les intérêts vitaux de la France) ou S4 (mise en œuvre des accords de défense) ²⁵. Cette contribution couvre la totalité du spectre possible des capacités, du renseignement opératif et des systèmes élaborés de commandement à l'ensemble des moyens interarmées.

Alors que ces forces pourraient être placées « en attente », selon des accords annuels signés avec l'ONU, elles agiraient conformément à un mandat clair et à des règles d'engagement très précises, dans une structure de commandement unique et cohérente. La France propose de participer éventuellement avec des équipes d'état-major prédéfinies dès la préparation d'une opération, niant par là même le recours au Comité d'Etat-major dont elle n'avait pas

²³ Lettre N° 827 / DEF / EMA/ EMP.1 du 23 juillet 1997. § 4.5. Action en faveur de la paix et du droit international (S5).

²⁴ Cette typologie ainsi définie :

- opérations de maintien de la paix, pour « contrôler le processus de règlement d'un conflit, avec le consentement des parties en présence après cessation des hostilités ».
- opérations de restauration de la paix, pour « favoriser le retour à la paix dans un pays en état de guerre civile où la sécurité des populations est gravement menacée mais où aucun agresseur n'est désigné ».
- opérations d'imposition de la paix, pour « imposer ou rétablir la paix, en opposant la force à un agresseur parfaitement identifié »,

évolue aujourd'hui vers la classification :

- maintien de la paix,
- imposition de la paix,
- conflit ouvert.

²⁵ Lettre N° 827 / DEF / EMA/ EMP.1 du 23 juillet 1997. § 4.5. Action en faveur de la paix et du droit international (S5).

exclu, initialement, la possible revitalisation ²⁶. En outre aujourd'hui, la France fait connaître ses réticences à engager des forces dans le cadre du chapitre VI. De même, elle privilégie la délégation des OMP à une coalition plutôt que leur direction par l'ONU elle-même.²⁷

Ces doctrines nationales, développées à la suite d'opérations durement ressenties par ces Etats, font donc apparaître des tendances majeures du maintien de la paix pour les prochaines décennies. Bien sûr, elles ne représentent que les positions de deux Etats de la « communauté internationale », mais leur contribution passée aux OMP et l'influence qu'elles manifestent pèsent d'un poids important dans cette évolution.

Cette dernière se caractérise par une défiance certaine à l'égard des opérations menées par les Nations Unies elles-mêmes. Si les engagements conduits sous chapitre VI inspirent une confiance limitée en raison du contexte flou dans lequel ils se déroulent, ceux conduits sous chapitre VII impliquent de nombreuses précautions en raison des risques qu'ils induisent. Les Etats préfèrent ainsi prendre en compte eux-mêmes leurs engagements pour pouvoir mieux en gérer les nécessités et mieux faire prévaloir leurs intérêts. A cette fin, ils inscrivent cet engagement dans un contexte plus large à la fois national, multinational et international.

1222. L'élaboration d'architectures régionales : de la concurrence à la coopération (UE – OTAN).

Le rapport BRAHIMI et la manifestation de la volonté d'une bonne partie des Etats tend ainsi à imposer le recours aux coalitions ou aux organisations régionales de sécurité comme acteurs privilégiés du maintien de la paix.

Certes, de nombreux malentendus avaient rythmé l'action conjointe de ces organisations et de l'ONU dans des OMP au cours de la décennie 1990. En Bosnie, par exemple, la conduite de deux opérations simultanées (Deny Flight et FORPRONU) ne dépendant pas

²⁶ François CHAUVANCY, « La doctrine militaire française pour les opérations de maintien de la paix », DEFENSE NATIONALE, juin 1995.

[pour une opération d'imposition de la paix] il faut une capacité d'intervention significative avec une volonté d'être associé à la conception, la planification, la coordination et le contrôle des différentes opérations sur le terrain. Cela signifie un commandement unifié qui peut entraîner la réactivation du Comité d'état-major (art.47), prévu dans le chapitre VII. D'autres membres, fournissant des forces, pourraient participer à ce comité, comme cela est envisagé par la Charte (art. 47.2).

de la même organisation (OTAN et ONU), poursuivant des objectifs différents avec des modes d'action parfois opposés, n'avait pas permis d'atteindre une grande efficacité. En outre, ces divergences de « fond et de forme » se doubleraient d'évidents problèmes de subordination. De même, au Kosovo, l'intervention aérienne de l'OTAN déclenchée avant la légitimation par l'ONU (qui n'aura en fait lieu qu'a posteriori) contribuait à ajouter à l'ambiguïté des buts poursuivis. En fait, il semble que les leçons de ces engagements aient été retenues. L'orientation actuelle consisterait, en définissant mieux les objectifs et les limites du mandat, à préciser les responsabilités de chacun des acteurs. Leur implication respective apparaîtrait alors plus complémentaire que concurrente, d'autant plus qu'en Europe, acteur majeur des dernières OMP dans les Balkans, une dynamique semble avoir été relancée avec le nouvel élan donné à la défense européenne ²⁸.

L'Union Européenne témoigne ainsi de sa volonté de prendre part à la gestion des crises dans son ensemble, et donc par extension, de participer au maintien de la paix. Au delà des déclarations d'intention naguère mentionnées dans les différents rapports de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) ²⁹, l'UE se positionne désormais comme un élément incontournable en « affirmant que l'objectif de la décision prise par les Quinze à Helsinki de mener des opérations de gestion de crise avec ou sans l'appui des moyens et capacités de l'OTAN n'est pas de concurrencer l'OTAN, mais d'assumer en partenariat le fardeau de la gestion de crise « là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée » ³⁰. Les moyens qui sont aujourd'hui consentis (et qui dépassent les estimations faites lors de l'élaboration du

²⁷ Cf annexe 1 : « La doctrine militaire française pour le maintien de la paix ».

²⁸ Mise en place des moyens et capacités de gestion de crise pour la PECSD – Réponse au rapport annuel du Conseil, Document C/1715 de l'Assemblée de l'UEO (Assemblée intérimaire de la sécurité et de la défense), (rapport et additif), 14 novembre 2000.

²⁹ Projet de recommandation sur l'Europe et l'établissement d'un nouvel ordre mondial de paix et de sécurité, Article 63.

Outre une contribution à la défense commune dans le cadre de l'application de l'article 5 du Traité de Washington et de l'article 5 du Traité de Bruxelles modifié, les unités militaires des Etats membres de l'UEO, agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour :

des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;

des missions de maintien de la paix ;

des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de restauration de la paix.

Article 75.

Plusieurs thèmes devraient à cet égard figurer à l'ordre du jour d'une politique européenne commune : premièrement la question du rôle des organisations régionales des Nations Unies en ce qui concerne la gestion internationale des crises, notamment le partage des responsabilités entre l'OSCE et les Nations Unies, question qui n'a pu être réglée lors du sommet de la CSCE à BUDAPEST. Deuxièmement, la question de savoir si les Nations Unies devraient créer leur propre force de réaction rapide, comme l'a à nouveau préconisé leur Secrétaire Général, ou s'il ne vaudrait pas mieux demander aux organisations ayant des structures militaires complexes telles que l'OTAN ou l'UEO, qui est sur le point de devenir opérationnelle pour accomplir les « missions de Pétersberg », d'effectuer les opérations nécessaires sur la base d'un mandat des Nations Unies ou de l'OSCE[...]

catalogue des forces en juillet 2000³¹), les institutions mises en place (Comité politique et de sécurité - COPS), et la chaîne de commandement en cours de constitution (avec un Etat-major de l'Union Européenne – EMUE – opérationnel au 1^{er} juillet 2001) attestent d'un véritable effort pour agir dans la recherche d'une complémentarité ou d'une redondance dans les outils de gestion de crise « en et sur le pourtour de l'Europe ».

L'évolution du rôle des coalitions dans le maintien de la paix marque une étape importante vers la complémentarité des moyens militaires dans ce domaine. Avec le développement de nouveaux concepts, elle contribue à l'émergence de l'idée qu'un partage des tâches est possible entre les différents acteurs internationaux. L'Afrique donne sur ce point un excellent exemple.

123. La recherche d'un équilibre : vers un partage des tâches de l'ONU (au travers de l'exemple du continent africain).

Les puissances occidentales tentent donc de reprendre en main, au niveau national ou par l'intermédiaire de coalitions, les opérations de maintien de la paix. Cette assertion est particulièrement vraie en Europe où l'exigence de sécurité, très importante, ne se satisfait pas des lenteurs et des lourdeurs des dispositifs onusiens, et où d'autres structures ont déjà montré leur efficacité. Ainsi, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

³⁰ Mise en place des moyens et capacités de gestion de crise pour la PECSD – Réponse au rapport annuel du Conseil, Document C/1715 de l'Assemblée de l'UEO (Assemblée intérimaire de la sécurité et de la défense), (iii), 14 novembre 2000.

³¹ Compte rendu du colloque « Avenir des intérêts nationaux à l'heure de la construction européenne et de la mondialisation », Ecole militaire, 27 février 2001.

Table ronde : « la dynamique politique, conséquences pour la diplomatie, la défense et les identités culturelles », intervention du GCA Jean-Paul RAFENNE, Représentant militaire français auprès de l'organe intérimaire de l'Union Européenne.

« La Force de réaction rapide détiendra des capacités sensiblement supérieures à celles qui avaient initialement été envisagées :

- 100 000 hommes environ,
- plus de 400 avions de combat,
- plus de 100 bâtiments de combat.

Il ne manque finalement à ce catalogue de capacités qu'un important volet stratégique. Alors que les capacités de projection sont en cours de programmation (A 400 M), que la définition de structures de planification et d'entraînement sont en bonne voie, c'est un renseignement autonome qui fait le plus défaut. Mais l'optimisme est de mise : puisqu'une vraie volonté politique existe au niveau européen, les dernières réticences nationales d'une partie des décideurs militaires des Etats devraient s'estomper rapidement.

La force européenne ne sera pas un outil de défense à proprement parler, mais bien plutôt de politique étrangère, capable de missions d'aide et d'assistance, de secours, de soutien à l'action humanitaire, ou bien sûr d'imposition de la paix. »

(OSCE) s'est par exemple impliquée dans des actions tournées vers l'aide à la reconstruction étatique ou des missions d'observation³².

En revanche, les opérations qui ont eu lieu en Afrique à la fin des années 1990 montrent que cette exigence de sécurité est loin d'avoir la même signification. L'ONU retrouve alors une « fenêtre d'opportunité » pour ses actions de maintien de la paix, soit par l'intermédiaire de ses relais régionaux, soit directement, en engageant des forces sur le terrain. Elle y trouve la possibilité de mener toute une gamme d'actions couvrant la totalité du spectre des OMP, en coopération, en complément ou en relais de l'engagement des forces nationales ou déployées par une organisation.

Ainsi, ce continent secoué par des crises incessantes peut illustrer, au travers d'un partage des tâches qui commence à s'ébaucher, une évolution future des forces de maintien de la paix. Ainsi, l'Afrique s'avère être aujourd'hui un champ d'expérimentation. Depuis des tentatives internes de règlement, parmi lesquelles les plus appropriées participent des processus sous-régionaux, jusqu'aux actions plus ponctuelles de l'ONU ou aux initiatives des Etats-Unis (ACRI) et de l'UE (dont notamment celle de la France avec RECAMP), c'est toute une palette de recours possibles et de forces correspondantes qui commence à voir le jour.

1231. Les opérations coercitives ou complexes : organisations régionales et coalitions.

Dans un premier temps, on peut considérer que pour ce type d'opérations, les solutions régionales sont les plus appropriées, en raison d'une approche locale généralement assez bien adaptée au contexte de la crise. Certes, les difficultés ne doivent pas être occultées, mais des résultats sont tout de même visibles en dépit de divergences chroniques toujours lentes à surmonter.

Ainsi en Afrique, une gradation des dispositifs semble établie entre l'OUA qui est parvenue à élaborer un mécanisme de prévention des conflits³³, et les systèmes sous-régionaux, qui prennent directement en charge les opérations de maintien de la paix.

³² Au KOSOVO, de novembre 1999 à mars 2000, l'OSCE a ainsi déployé environ 2000 vérificateurs du retrait des forces serbes.

³³ Une prise de conscience s'est fait jour chez les chefs d'Etat africains pour développer la volonté « d'oeuvrer ensemble pour le règlement pacifique et rapide de tous les conflits sur le continent » (XXVP Conférence au Sommet de l'OUA, Addis-Abeba, juillet 1990). Elle a abouti au Sommet du Caire, le 30 juin 1993, à une « Déclaration créant un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique » mettant l'accent sur la diplomatie préventive et le déploiement de missions civiles et militaires d'observation et de vérification « de tailles et de durées limitées. Cependant, les missions envisagées sont circonscrites à l'observation » et n'envisagent aucune structure régionale de maintien de la paix.

Ces dispositifs semblent rencontrer davantage d'intérêt pour les chefs d'Etat africains, comme en attestent les initiatives prises au sein des systèmes sous-régionaux d'Afrique occidentale et centrale ³⁴.

Finalement, si plusieurs solutions sont possibles pour une sécurité renforcée de l'Afrique, c'est l'implication de ce continent lui-même par l'intermédiaire de l'OUA ou, surtout, des alliances sous-régionales, qui semble aujourd'hui la plus digne d'intérêt. Elle permet de circonscrire des crises (dans le temps et dans l'espace) grâce à des moyens adaptés, à des modes d'action appropriés et dans des délais raisonnables. Elle constitue une bonne approche de la notion de « relais » dont l'ONU a localement besoin pour compléter son « dispositif ».

D'autres solutions sont néanmoins envisageables. L'une d'entre elles est constituée par les Nations Unies ; ses succès remportés en Angola ou au Mozambique par exemple, pourraient encourager l'Organisation à davantage d'interventions directes, même si ces dernières restent difficiles à gérer.

Enfin, une autre option consiste en la mise en œuvre d'une capacité européenne ³⁵. En effet, les Etats à tradition et à vision internationales — la France, la Grande-Bretagne, le Portugal - veulent s'impliquer et semblent avoir rencontré aujourd'hui un écho certain que la PESG retranscrit au moins dans ses « déclarations d'intention » ³⁶.

34 En effet, un Protocole d'assistance mutuelle a été signé par 13 des 16 États membres de la CEDEAO, le 29 mai 1981, à Freetown (Sierra Leone). Il prévoit la formation des «forces armées alliées» de la Communauté — les FAAC — destinées à intervenir dans le cas d'une agression extérieure, d'un conflit entre États membres, voire d'un conflit interne attisé par des puissances extérieures au continent. Ainsi, le 6 août 1990, la CEDEAO peut décider l'envoi au Liberia d'une force de maintien de la paix, l'ECOMOG (Groupe de la CEDEAO pour le contrôle du cessez-le-feu). Cette force s'est vue apporter un appui décisif par le Conseil de sécurité des Nations Unies par l'intermédiaire de la résolution 788 (embargo sur les livraisons militaires au Liberia) et a ainsi pu obtenir des résultats concluants.

De même, en Afrique centrale, un pacte prévoyant la création d'une force d'intervention « au niveau sous-régional » a été signé à Yaoundé en 1994.

³⁵ Cf supra.

³⁶ « La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO », Document 1423, assemblée de l'UEO, Madrid, 14 novembre 1995.

§ 111. « Le continent africain a cessé de servir de théâtre à la confrontation Est-Ouest. Les graves difficultés économiques que connaît l'Afrique méritent une attention politique soutenue... »

§ 112. ... « La communauté internationale est confrontée à l'implosion d'Etats et aux immenses tragédies humaines qui en découlent... »

§ 114. « Les pays d'Europe étudient actuellement, au niveau bilatéral mais aussi dans le cadre de l'ONU, de l'UE et de l'UEO, la possibilité d'apporter, en passant notamment par des institutions et structures régionales et subrégionales, un soutien aux initiatives prises par les Africains eux-mêmes en vue de promouvoir le maintien de la paix, la recherche d'une réconciliation et la réalisation d'un développement viable et équilibré sur le plan social grâce à une bonne gestion des affaires publiques. »

1232. Le soutien indirect au maintien de la paix.

Une autre approche du maintien de la paix a commencé à être élaborée à partir de 1998 par des puissances occidentales pour lesquelles l'Afrique constitue, à des titres divers, un enjeu. Certes, cette approche est marquée par la défense d'intérêts autres que ceux du maintien de la paix à proprement parler. Mais le fait même que ces puissances envisagent de s'engager apporte une garantie d'efficacité, à défaut d'impartialité.

Ces initiatives viennent essentiellement de la France et des Etats-Unis au travers de deux programmes majeurs que sont respectivement RECAMP et ACRF puis ACRI³⁷. Malgré des différences de doctrine qui ont inspirés ces projets, et en dépit surtout des divergences d'objectifs visés, RECAMP et ACRI présentent suffisamment de points communs pour que ces initiatives connaissent dans le futur un développement intéressant.

En effet, en partant toutes les deux du constat que l'ONU s'est avérée impuissante à maîtriser les deux conflits de Somalie et du Rwanda, et que l'OUA fait souvent preuve d'une inertie préjudiciable au règlement rapide des crises, ces initiatives cherchent à redonner aux Africains une capacité à intervenir eux-mêmes, pour trouver des solutions de façon autonome, si possible sans engagement direct des puissances « de tutelle ».

Elles visent dans les deux cas à former, équiper, soutenir et transporter le cas échéant des forces armées africaines qui seront en charge des opérations de maintien de la paix. Elles présentent l'avantage de se cantonner dans des limites raisonnables et pas trop ambitieuses en ce qui concerne la composition des forces de maintien de la paix et le contexte de leur

³⁷ RECAMP : renforcement des capacités africaines de maintien de la paix.

Cf annexe 2 : « le concept RECAMP », Etat-major des Armées.

ACRF : African Crisis Response Force : mise sur pied d'une force interafricaine de maintien de la paix avec des bataillons identifiés, entraînés et équipés.

Dans son article « Evolution du concept américain de maintien de la paix en Afrique », Défense nationale, juin 1997, Claude Monier identifie ainsi les principes et les problèmes majeurs du concept ACRF :

Principes :

- la sécurité et la stabilité en Afrique sont du ressort des Africains ;
- le mode opératoire doit viser à stabiliser la crise sur une courte durée ;
- les pays contributeurs doivent être aussi nombreux que possible ;

Principaux problèmes posés sur le plan international par l'élaboration de ce concept :

- Sur quelle base effectuer le choix des pays contributeurs ? Comment considérer les Etats à tradition francophone ?
- Quel sera le rôle exact de l'ONU dans la mise en œuvre de ce concept ?
- Quelles modalités précises mettre en œuvre dans le cadre de la préparation des forces ?
- Ce concept a-t-il des conséquences sur les relations économiques entre les états contributeurs et les Etats-Unis ?

ACRI : African Crisis Response Initiative : programme de formation de bataillons aux opérations de maintien de la paix. Formation initiale de 500 hommes pendant 70 jours puis formation complémentaire, tous les six mois. Une douzaine d'Etats sont susceptibles d'être concernés parmi lesquels seuls le Sénégal, le Malawi, le Ghana, le Bénin, la Côte d'Ivoire et l'Ouganda ont suivi une formation à l'automne 2000.

engagement. Effectivement, bien que l'objectif ultérieur de la création d'une force interafricaine de maintien de la paix ne soit pas exclue, c'est le principe de « modules de forces en attente » qui a été retenu. Des capacités de maintien de la paix non permanentes, mais facilement mobilisables grâce aux structures en place existant dans les pays africains, semblent donc mieux à même d'obtenir des résultats probants qu'une force permanente, d'entretien difficile et d'une composition qui risquerait de ne pas être adaptée à toutes les situations.

De même, le cadre d'emploi de ces forces est volontairement limité au chapitre VI de la Charte, ce qui exclut toute implication d'emblée dans des actions dites de coercition. Cette contrainte consentie contribue cependant à rendre l'engagement de ces forces certainement plus plausible, dans la mesure où d'une part, il ne pourra avoir lieu que dans un contexte favorable (par exemple de « post-crise ») balisé juridiquement, et d'autre part parce qu'il autorise un emploi dans la majorité des OMP définies par l'Agenda pour la paix. Enfin, l'évolution du concept ACRF vers ACRI témoigne de la volonté des Etats-Unis d'impliquer davantage le DOMP dans la réalisation de ces missions. Elle rend ce faisant plus probable une opération de ce type.

Ce concept élargit donc réellement les domaines d'emploi d'une force de maintien de la paix. Il n'en supprime pas pour autant tous les inconvénients.

En effet, le problème du financement reste posé avec acuité, les ressources allouées par la France à RECAMP étant par nature restreintes³⁸, et celles que les Etats-Unis envisagent de consacrer à ACRI étant volontairement limitées³⁹.

D'autre part, la nature des crises et des engagements africains de ces dernières années ont tendance à montrer qu'une formation à l'imposition de la paix et qu'un déploiement d'emblée sous chapitre VII lors des missions d'interposition dans des guerres civiles sont nécessaires. Au delà d'une simple évolution, un tel besoin implique un changement de portage des doctrines américaine et française et impose de concevoir (entre autres modalités) la formation à de nouvelles procédures, à de nouveaux modes d'action, et la dotation de matériels offrant davantage de protection et de capacités dissuasives.

L'Afrique donne par conséquent un exemple de ce que pourrait être un partage des tâches

³⁸ La France a contribué à hauteur de 24 millions de Francs aux dépenses d'entretien de la Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui (MISAB) en 1997. Elle a affecté d'autre part 180 millions de Francs en 1998 au programme RECAMP.

³⁹ Les Etats-Unis envisageaient de partager la charge initiale de ACRF avec les Etats occidentaux qui seraient parties prenantes, le coût d'une opération restant à la charge de l'ONU.

entre l'ensemble des acteurs internationaux pour les opérations de maintien de la paix. Ce qui vaut pour ce continent n'est pas forcément valide ailleurs, mais il semble qu'en l'occurrence, une coopération tacite pourrait s'instaurer au niveau international afin de donner aux futures opérations de maintien de la paix les meilleures chances de succès. Dans tous les cas, la variété et la fréquence des crises qui se déclenchent sur ce continent permettent de décrire un large éventail de forces possibles, toutes plus ou moins achevées, cohérentes et efficaces, mais aux effets de plus en plus complémentaires.

Les développements précédents ont permis d'ébaucher les formes et les contours des futures forces de maintien de la paix, modelées par les contraintes de la situation internationale, par les dures leçons tirées des opérations de la décennie 1990 et aussi par les réponses que l'ONU a tenté d'apporter. Du « marchandage » entre l'Organisation et les Etats en vue de la création de ces forces, une sorte de compromis semble avoir été trouvé. Malgré l'abandon des ambitions initiales d'une force permanente, il demeure l'impression d'un optimisme mesuré. En effet, l'ensemble des acteurs internationaux a su échafauder une construction originale avec des moyens réalistes, qui semblent adaptés à la complexité des situations.

Il en émerge donc le sentiment d'une complémentarité entre les différentes forces, de manière à ce que le spectre entier des crises soit couvert par des dispositifs allant de la coalition défensive à caractère multinational aux forces interafricaines (par exemple) aux capacités renforcées. Cette complémentarité ne garantit toutefois pas une totale impartialité des forces engagées, les intérêts des Etats ou d'organisations régionales pouvant localement prendre le pas sur les objectifs de l'ONU. En outre, le partage des tâches auquel sont arrivés les différents acteurs internationaux ne garantit pas que chacun d'eux saura s'impliquer, le moment venu, dans le rôle qui semble lui être dévolu. Cette situation démontre alors une contradiction récurrente entre la volonté internationale de s'impliquer dans le maintien de la paix et la circonspection dont font preuve les Etats pour leurs engagements militaires. Cependant pourquoi ne pas voir dans cette dynamique initiée par l'ONU la mise en place des fondements de la future architecture des forces de maintien de la paix ? Cette dernière serait certainement plus rationnelle et – il faut le souhaiter – plus efficiente que les dispositifs précédents ; à condition, toutefois, qu'une sous-traitance trop

poussée du maintien de la paix ne la délégitime pas, notamment par un affaiblissement de la notion de multinationalité.

A cette ébauche ainsi réalisée, il convient maintenant de donner une consistance. Puisque les dernières OMP ont montré que ces engagements pouvaient connaître des situations paroxystiques, puisqu'ils ont mis en avant la réelle difficulté de maîtriser en permanence des phénomènes qui dégénèrent rapidement, les forces de maintien de la paix devraient se doter de capacités matérielles ou non, si possibles harmonisées. Dans la mesure où elles seraient en mesure d'intervenir dans un cadre légitime, quelle que soit leur nature, elles achèveraient ainsi leur « intégration » dans un dispositif définitivement cohérent.

2. LA CONDUITE DE L'ENGAGEMENT DES FORCES : UNE MULTINATIONALITE CONTRAIGNANTE MAIS NECESSAIRE.

Les forces de maintien de la paix ont, le plus souvent, dû « gérer la complexité » des situations, et pas seulement la difficulté de cerner au mieux, comme par le passé, les belligérants. Elles ont dû compter avec de nouvelles facettes du métier militaire, jadis annexes ou parfois ignorées, aujourd'hui connexes voire intégrées. Ainsi aux problèmes assez classiques, somme toute, de subordination ou d'emploi proportionné de la force, se sont ajoutées, entre autres, les relations civilo-militaires ou la dimension politique (totalement prégnante) de l'engagement.

Ainsi, ces forces de maintien de la paix issues d'armées destinées à une guerre moderne dominée par la technologie, ont rapidement dû se transformer sous la pression d'un contexte inédit. Elles doivent surtout se rendre interopérables pour pouvoir pallier l'ensemble des situations et pour faire en sorte que leur engagement cesse de paraître seulement symbolique pour être soit dissuasif soit coercitif, mais en tous les cas efficace. Les développements précédents montrent combien cette tâche est difficile, en raison de la diversité des forces qui sont susceptibles d'être engagées. Mais au delà de la multinationalité qui a constitué la principale caractéristique de la dernière décennie, l'enjeu des prochaines années réside bien dans la capacité que l'ONU aura d'actionner, en temps opportun, les forces adaptées à chaque crise.

Cette nécessité conduit ainsi à voir jusqu'où ces forces pourront être homogénéisées, en ayant intégré de nouvelles fonctions opérationnelles et dans un contexte d'engagement harmonisé.

21. Vers une meilleure définition du contexte d'engagement.

Lancées dans une sorte d'euphorie internationale notamment au début des années 1990, les OMP ont rapidement mis en exergue la complexité du contexte dans lequel elles se déroulaient. Les forces engagées devant « gérer » un large éventail de situations qu'elles ne pouvaient pas maîtriser entièrement (divergence des approches politico-militaires des

contributeurs, prise en compte du caractère humanitaire comme facteur essentiel, confrontations locales exacerbées, immixtion du paramètre juridique dans le domaine militaire), elles ont fait en sorte que de nombreuses précisions soient apportées à leur contribution.

Les progrès majeurs ont alors été réalisés par une approche pragmatique, le plus souvent « du bas vers le haut », des difficultés à résoudre. Si cette démarche peut sembler satisfaisante compte tenu d'une évolution des OMP caractérisée par la reprise en main des acteurs étatiques, elle reste insuffisante dans l'absolu.

Cependant, elle a permis de venir à bout des défis majeurs par une adaptation des acteurs sur le terrain, sur le plan humanitaire, ainsi que dans l'exigence d'une mission et d'un contexte juridique plus précis.

211. La fin des malentendus : l'exemple de la normalisation des relations militaro-humanitaires.

Longtemps préjudiciable à l'image de l'ensemble des acteurs et à la l'expression claire des buts des opérations, le phénomène de l'imbrication des relations entre militaires et humanitaires tend aujourd'hui à disparaître pour se rationaliser.

Ainsi, les expériences vécues ont permis de progresser d'une défiance réciproque jusqu'à une coopération le plus souvent efficace, la connaissance mutuelle supplant une impossible institutionnalisation des relations.

Les dimensions militaire et humanitaire des OMP sont présentes en permanence et simultanément depuis le renouveau qu'ont connu ces opérations à la fin des années 1980. En effet, les Résolutions prises par l'ONU ⁴⁰ ont conduit à imposer la mise en place de mesures humanitaires par la voie militaire. Il en a résulté un véritable désordre à la fois sur le plan du concept et sur le terrain entre ces acteurs aux objectifs, à la philosophie et aux modes d'action différents. Par exemple, la confusion entre l'humanitaire et le militaire dans les mandats de la FORPRONU et de la MINUAR a pu amener à des situations comme les massacres de Srebrenica et du Rwanda. De même, tandis que la raison

⁴⁰ - Résolution 43-131/Assemblée générale du 8 décembre 1988 portant sur l'assistance humanitaire aux « victimes des catastrophes naturelles et autres situations du même ordre » .

- Résolution 45-100/Assemblée générale du 14 décembre 1990 sur l'instauration de « couloirs humanitaires »

- Résolution 688 /Conseil de Sécurité du 5 avril 1991 sur la mise en œuvre de l'aide aux populations kurdes d'Irak.

- Résolution 794 /Conseil de Sécurité du 3 décembre 1992 sur l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie.

humanitaire a servi à justifier la poursuite des frappes aériennes au Kosovo, les armées se sont parfois investies de missions humanitaires en Somalie ou au Cambodge.

Ces exemples malheureux ont conduit à rechercher rapidement une normalisation des relations entre les forces armées et les humanitaires. On a ainsi cru, tout d'abord, pouvoir envisager ces dernières sous l'angle de la complémentarité (au moins sur le terrain). Des comptes rendus de l'opération TURQUOISE (opération nationale sous mandat de l'ONU) ont ainsi fait apparaître la possibilité pour la force d'œuvrer en coopération étroite avec les humanitaires. Une liste des tâches a même été établie pour servir de cadre d'emploi éventuel lors d'un possible engagement similaire ultérieur. Le Général Lafourcade⁴¹ a ainsi montré qu'une telle force disposait de nombreuses capacités comme : évaluer les besoins, gérer l'aide humanitaire nationale, prendre en compte certaines missions inaccessibles aux ONG (transport,...), mener des actions sanitaires, gérer les mouvements aériens humanitaires, etc...

Mais, il semble qu'il s'agit là d'une exception, certes couronnée sur ce point d'un certain succès, qui ne peut servir de cadre général pour les OMP. Aussi, au delà des nombreux avis sur la question – d'ailleurs souvent divergents –, il semble que ces relations doivent être examinées du point de vue de la rationalisation de l'action respective de ces deux acteurs puisque leur présence simultanée est indispensable sur les théâtres des OMP.

Dans ce cadre, cette rationalisation a fait l'objet de nombreux travaux de doctrine sur le plan militaire. Ces derniers distinguent deux domaines d'action humanitaire : l'assistance (correspondant à la finalité des organisations humanitaires) et la protection (plutôt du ressort des forces militaires). C'est en fonction de cette séparation théorique, d'ailleurs souvent assez floue, que les rôles des uns et des autres doivent être précisés.

Un seul écueil subsiste en fait : celui de l'action dans l'urgence, où seule compte l'efficacité immédiate de l'aide, quel qu'en soit le fournisseur. C'est pourquoi en France, le Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur (CDES) a pris en compte cet aspect en définissant les missions permettant de maîtriser l'urgence humanitaire dans les crises ⁴². Il montre, au travers de « l'aide humanitaire d'urgence », de « l'intervention militaire d'urgence », de « l'évacuation en urgence » et de la « protection »⁴³, d'une part que des moyens de coercition sont le plus souvent nécessaires

⁴¹ Commandant de l'opération TURQUOISE.

⁴² CDES, L'action des forces terrestres au contact des réalités, février 2000.

⁴³ Aide humanitaire d'urgence : vise à organiser et à acheminer les secours aux populations.

et d'autre part qu'une complémentarité entre militaires et humanitaires est quasi-systématique dans le domaine de la protection.

Il balise ainsi l'action des uns et des autres, il limite à un seul domaine l'expression de la complémentarité et il privilégie la coopération comme moteur des relations entre les deux acteurs. Il évite en revanche de progresser sur la voie d'une coordination institutionnalisée, inacceptable pour des organisations humanitaires jalouses de leur indépendance, et susceptible de jeter le trouble tant dans l'esprit des bénéficiaires que dans celui des acteurs.

Pour ce faire, ces relations doivent être clairement définies dès le début de l'opération ; elles doivent être matérialisées par l'architecture d'une structure de commandement de l'opération ne présentant aucune ambiguïté. Dans ce cadre, la nomination d'un Haut Représentant du Secrétaire Général est jugée indispensable par de nombreux chefs militaires : lui seul sera capable de « coiffer » simultanément la structure militaire et celle des affaires civiles (dont pourra dépendre l'action humanitaire). Ainsi, en Bosnie, l'action de M. Yasushi Akashi a t'elle été jugée extrêmement positive par le commandant de la FORPRONU⁴⁴, en dépit d'un mandat très flou.

Il apparaît ainsi que les opérations doivent être conçues initialement de manière globale, afin que chacun des domaines d'action puisse être traité par les acteurs idoines. Cela permettra ainsi à la fois d'éviter toute confusion⁴⁵ et de renforcer l'efficacité de chacun. Il faut noter à ce sujet que militaires et humanitaires⁴⁶ se rejoignent complètement sur ce point parce qu'il facilite leur action en fixant des limites, des cadres d'action, des responsabilités.

Cela n'exclut pas, bien au contraire, que les militaires acquièrent une excellente connaissance du milieu et des actions humanitaires et qu'ils soient formés à cet effet.

Intervention militaire d'urgence : vise à faire cesser les exactions commises.

Evacuation d'urgence : opération militaire destinée à « extraire » des ressortissants et populations.

Protection : de personnes, humanitaires, biens divers.

⁴⁴ Général de la Presle, de mars 1994 à février 1995.

⁴⁵ Cornelio Sommaruga, « Humanitarian Action and Peace Keeping Operations », International Review of the Red Cross, N°317, avril 1997.

« Military forces should not be directly involved in humanitarian action, as this would associate humanitarian organizations, in the mind of the authorities and the population, with political or military objectives which go beyond humanitarian concerns. »

⁴⁶ Jean-Christophe RUFIN : « L'ONU au Rwanda. Synthèse des échanges », Opérations des Nations Unies, leçons de terrain.

« Même de faible intensité, ces opérations couplant militaire et humanitaire doivent être maintenues et éventuellement renforcées [...] « les humanitaires » préconisent donc ce qu'ils appellent une vraie opération qui interviendra sur le conflit lui-même dans des dimensions militaires et politiques. »

212. Définition des modalités de l'intervention (mandat, mission, cadre juridique).

Car en premier lieu, l'efficacité de la force est étroitement conditionnée par la clarté du mandat qui lui est attribué. Eu égard à la complexité des OMP, il constitue la pierre angulaire de l'action militaire parce qu'il en fixe le cadre et l'esprit. Peu importe qu'il soit aisé ou non à remplir, le soldat a d'abord besoin de savoir le plus précisément possible ce pour quoi il s'engage.

Or, par le passé, le mandat trop vague, trop étroit ou trop ambitieux, a souvent été inapplicable. En Somalie, par exemple, la résolution 814 du 26 mars 1993 qui fixait le mandat ONUSOM II répondait bien aux besoins de la situation mais elle fixait des objectifs qui n'étaient manifestement pas à la portée de la force. Au Rwanda, celui de la MINUAR s'appuyait sur le postulat de la réussite des accords d'Arusha, paralysant ainsi son action dès le début de l'opération. Au Kosovo, à l'heure actuelle, le mandat souffre également de bases trop ambiguës. Constitué par la Résolution du Conseil de Sécurité 1244 consécutive à l'accord de Kuamanovo de juin 1999, sa clarté est remise en cause par les dispositions inconciliables qui le fondent : garantie que la province kosovare restera sous souveraineté serbe et droit de la majorité albanophone à une « autonomie substantielle ». De telles contradictions et ambiguïtés gênent considérablement l'action de la Force, écartelée, par exemple, entre la recherche de l'impartialité et la mise en œuvre active de ce mandat.

Une telle situation peut amener les Nations Unies à envisager la modification du mandat en cours d'opération, notamment dans le sens d'une attitude plus coercitive. Ce changement de posture, s'il est souvent possible ⁴⁷, s'avère toujours délicat à conduire. En effet il peut impliquer une modification des règles d'engagement, et donc éventuellement des moyens matériels différents. Il signifie surtout une réorganisation de la force, de ses structures, de ses moyens de commandement ⁴⁸,... qui fragilise la position des unités sur le terrain ⁴⁹.

⁴⁷ Colonel Maisonneuve : selon la conception canadienne, le passage du peacekeeping au peace enforcement puis retour au peacekeeping est possible.

⁴⁸ Général Francis Briquemont, « Problèmes posés par les opérations extérieures sous l'égide des Nations unies en ex-Yougoslavie », Opérations des Nations unies, leçons de terrain, 1995.

⁴⁹ Concernant la position française sur les modifications du mandat de la force en cours d'opération :

- François CHAUVANCY, « La doctrine militaire française pour les opérations de maintien de la paix », Défense Nationale, juin 1995.

« La France a défini une doctrine d'emploi de ses forces au sein de l'ONU. Cependant, son approche diffère de l'analyse faite par le secrétaire général dans le supplément à l'Agenda pour la paix. Ce n'est pas aujourd'hui l'usage des armes qui transforme le type de l'opération en cours. Le discriminant est celui de l'impartialité, non celui du recours aux armes qui, au contraire, par un emploi adapté, permet de faire appliquer le mandat et rien que le mandat.

Cette difficulté suffit alors à justifier les divergences que les principaux pays contributeurs entretiennent sur ce point particulier.

Toutefois, la récente montée en puissance du DOMP devrait permettre de limiter les conséquences néfastes d'un mandat peu clair ou explicite. En effet, tant pendant la phase de préparation que pendant celle de l'exécution, sa position et ses responsabilités au carrefour des domaines politique et militaire devraient tendre à aplanir les différences d'appréciation et à réorienter les actions vers davantage d'efficacité ⁵⁰.

Les termes de la mission confiée aux forces de maintien de la paix sont bien sûr directement liés à l'expression du mandat. Ils se caractérisent le plus souvent par une complexité qui rend difficile leur mise en œuvre. La cause en est triple : d'une part, cette mission comporte plusieurs « facettes » qui complique l'unité d'action et la synergie de l'ensemble des composantes de la force vers un même objectif. En effet, en Somalie comme en Bosnie par exemple, la force a dû parfois successivement, souvent simultanément :

- soutenir (protéger) l'acheminement de l'aide humanitaire,
- mener des opérations à caractère strictement militaire de contrôle de zone, interposition, sécurisation, pacification...
- soutenir et surveiller la mise en œuvre des accords de cessez-le-feu.

D'autre part, il arrive que des responsabilités procédant de domaines différents soient confiées au commandant de la Force. Fonctions opérationnelles, attributions territoriales et organiques se surimposent donc à l'occasion. Or, un seul état-major déjà accaparé par la gestion complexe d'une mission à volets multiples ne peut pas mener correctement à lui seul toutes ces tâches ⁵¹.

Cette doctrine n'est donc pas une justification de ce qui s'est passé en Somalie, en « ex-Yougoslavie, au Cambodge ou au Rwanda, mais bien le résultat des leçons tirées de ces expériences contrastées. »

- Général de la Presle, « Principes pour l'usage des forces armées dans les opérations de l'ONU ».

« Il est absurde de croire qu'avec un renfort limité à des équipements, une force de maintien de la paix pourrait se transformer en une force d'imposition de la paix, franchissant ainsi le fossé qui sépare une force non combattante d'une force combattante ».

- Cf également annexe 1.

⁵⁰ Cf annexe 3.

⁵¹ Colonel Pinatel, Cambodge, Opérations des Nations Unies, leçons de terrain : Mission opérationnelle / mission territoriale :

« ...Les commandants de bataillon avaient une double responsabilité ; ils devaient simultanément commander leurs unités et commander un secteur. C'était sans doute un mauvais choix car la responsabilité de commandement de secteur ne reposait sur rien de précis en dehors de la coordination de l'action des composantes...La coordination demandait beaucoup de temps et de diplomatie ; il aurait fallu préciser le rôle du commandant de secteur ».

Enfin, cette mission évoluant toujours avec le mandat, elle finit par se composer de « couches successives » de directives qui rendent moins évidents sa compréhension et la nature des buts poursuivis.

Là encore, la perception de ce dysfonctionnement au plus haut niveau des Nations Unies permettra d'y mettre un terme en faisant effort à la fois sur le fond (précision du libellé de la mission ou de ses évolutions successives) et dans la forme (préparation opérationnelle de la mission par la connaissance du terrain, la cohésion des unités et des états-majors,...)

Mais cet effort ne portera ses fruits que s'il est mené dans le cadre d'une homogénéisation du contexte juridique des opérations, puisque les règles d'engagement (Rules of Engagement : ROE) en dépendent étroitement.

Effectivement, si les chapitres VI, VII, VIII de la Charte sont aujourd'hui parfaitement connus, des confusions peuvent parfois apparaître entre les solutions à mettre en œuvre en vue, respectivement, du maintien de la paix et de l'imposition de la paix. Les conséquences sont alors d'une extrême importance pour les soldats engagés sur le terrain et toujours obligés de réagir dans l'urgence⁵². De même, la nature d'une opération, les règles qui la régissent ou les Résolutions sur lesquelles se fonde l'action peuvent évoluer. Une force pourra ainsi se voir modifier ses règles d'engagement. Bien que difficile à mettre en œuvre sur le terrain, ce changement reste possible à condition toutefois que les unités multinationales qui composent la force soient « alignées » sur une même conception juridique. A titre d'exemple, le chapitre VI fait l'objet d'une différence d'appréciation, les anglo-saxons ayant une approche plus extensive de la notion de légitime défense.

Finalement, les forces sont exposées à l'accumulation d'imprécisions et d'incompréhensions qui se superposent depuis la définition du mandat jusqu'à la rédaction des règles d'engagement par le chef militaire. Si en dernier lieu le soldat se raccrochera toujours à ces dernières, il n'en demeure pas moins qu'il se trouve soumis aux différences d'interprétation que peut formuler la règle juridique nationale. Malheureusement, bien que nécessaire, une protection juridique internationale des forces reste encore un vœu pieux.

⁵² Gal de la PRESLE, « La FORPRONU et le rôle de sa composante militaire. Principes pour l'usage des forces armées dans les opérations de l'ONU ».

« Le maintien de la paix et l'usage d'une force autre que l'autodéfense devraient être considérés seulement comme des techniques alternatives , plutôt que comme des actions concurrentes, compatibles et simultanées. »

En dépit de toutes les insuffisances rencontrées dans la définition du contexte (il est vrai extrêmement complexe) des engagements, les expériences passées ont permis de nombreux progrès. Ces derniers résultent malheureusement plus souvent de l'initiative des responsables civils et militaires des opérations que de dispositifs institutionnels ou de règles internationales. Cependant, l'importance récente du DOMP et la sous-traitance des opérations à des coalitions pourraient aplanir ces difficultés.

22. Pour une intégration plus poussée des nouvelles fonctions opérationnelles.

221. Organisation du commandement.

Les forces de l'ONU telles qu'elles ont été décrites précédemment ne se présentent jamais selon une configuration identique. Cette observation vaut à deux niveaux. Tout d'abord, le fait qu'elles soient placées sous commandement unifié agissant sur délégation de l'ONU, ou qu'elles agissent directement sous la direction de l'ONU modifie évidemment les structures de commandement de la Force. Ensuite, les unités qui composent cette Force, en fonction de leur caractère multinational ou non, mais aussi en fonction de la culture militaire qui leur est propre, impliquent des relations particulières entre elles-mêmes et l'état-major.

Si les leçons tirées des engagements permettent d'avancer sur le plan de l'adaptation des structures de commandement, les spécificités nationales gênent encore l'obtention d'une véritable synergie.

Ainsi, à l'heure actuelle, les problèmes soulevés en matière de commandement interne à la Force ou en termes de subordination de la Force vis-à-vis de l'ONU, n'ont pas reçu de réponse définitive. En revanche, une architecture type se dessine pour le PC de la Force, qui doit aujourd'hui regrouper de nouvelles cellules indispensables et qui doit bénéficier de liens privilégiés avec le niveau stratégique.

2211. La clarification des relations de subordination.

En ce qui concerne tout d'abord les relations de subordination, elles traduisent à la fois une différence d'appréciation de la situation entre les forces sur le terrain et le domaine politico-militaire ainsi qu'une compétition latente entre les différents contingents.

Effectivement, si le DOMP possède de fait la haute main sur le déroulement des OMP (dont il assure la direction stratégique), depuis leur préparation jusqu'au suivi de leur déroulement ⁵³, il n'en assure qu'une coordination lointaine et globale. Ainsi, cette dernière ne procède pas de l'habituelle distinction entre les niveaux stratégique, opératif et tactique, mais plutôt d'une distinction entre les domaines relatifs à la décision, à la direction internationale de l'engagement et à la direction locale du soutien au processus de paix. Cette caractéristique interdit alors à la force de rechercher à New York les orientations majeures dont elle aurait besoin pour anticiper sur ses actions. Elle ne peut compter que sur les éléments mis en place sur le théâtre, et notamment sur le Représentant spécial du Secrétaire Général (RS/SG). Ce dernier constitue ainsi l'interface « unique » et donc essentiel pour assurer la cohérence de l'action de la force avec les buts poursuivis par l'Organisation. Il est donc nécessaire que le RS/SG jouisse d'une autorité et d'une autonomie indiscutables ⁵⁴.

Mais c'est surtout dans les liens de subordination des différentes unités au commandant de la Force que les plus grandes difficultés apparaissent. Elles ne procèdent pas d'une quelconque divergence dans la conception du commandement militaire, ou de scrupules que pourraient avoir certaines unités à obéir à tel ou tel état-major. Elles sont dues le plus souvent à l'immixtion d'intérêts nationaux dans la mise en œuvre du mandat de la force. Ainsi, bien que les unités soient généralement placées sous contrôle opérationnel (les autorités nationales conservant le commandement opérationnel de leurs troupes), certaines missions peuvent parfois faire l'objet d'un « marchandage » qui obère l'efficacité globale du contingent. En outre, les unités se trouvent souvent de facto sous la double tutelle de leur autorité opérationnelle (multinationale) et de leur hiérarchie nationale qui intervient dans leur conduite, au jour le jour, en fonction de la situation ⁵⁵. Les retards et la gêne occasionnés par les changements négociés de posture ou de dispositif sont alors un facteur

⁵³ Cf annexe 3.

⁵⁴ A titre d'exemple, au terme des accords de Dayton, le compromis entre les propositions des Européens et les desiderata des Américains a placé le RS/SG (Carl Bildt) sur une sorte de pied d'égalité avec le commandant de l'Ifor. Cette situation, malsaine quant à son principe, rendait également difficile la cohérence de l'action de l'Ifor avec celle des autres composantes (dont le volet humanitaire) de l'opération.

⁵⁵ (L'ONU au Cambodge). Interférence des gouvernements dans la conduite de l'action :

Colonel Pinatel : « ...L'interférence des Etats contributeurs dans la définition du rôle, de l'implantation des bataillons, et parfois dans la validité des ordres donnés est une gêne considérable. Par exemple au Cambodge l'ambassadeur indonésien gérait les crises dans le secteur du bataillon indonésien et y allait personnellement. »

Général Francis BRIQUEMONT :

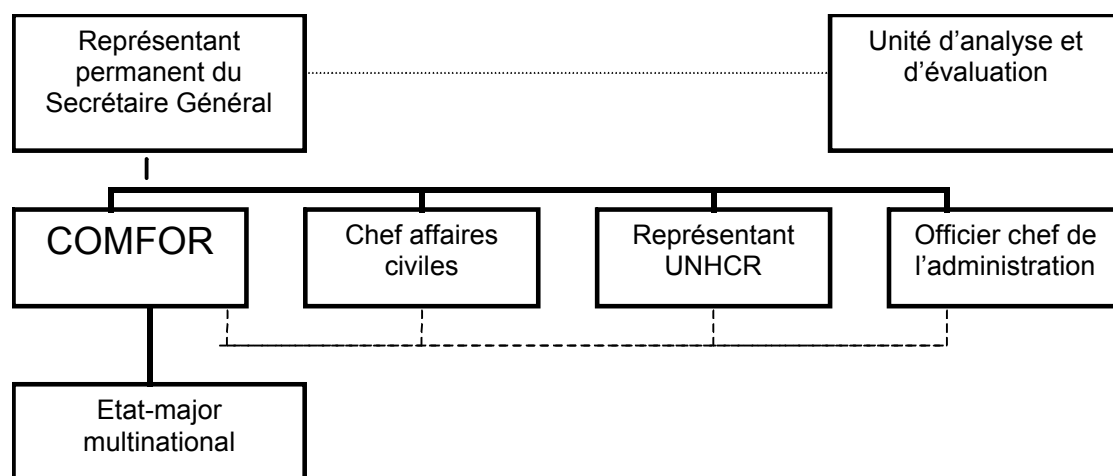
« Les hommes politiques n'osent plus prendre les décisions de leur niveau, par contre, ils veulent contrôler l'exécution des opérations parfois dans le moindre détail. »

non négligeable d'inefficacité. Les critiques émises sur de tels agissements dès le milieu des années 1990 par le Secrétaire Général des Nations Unies tout comme les nombreuses récriminations transmises par les commandants des forces au Cambodge, en Somalie ou en Bosnie sont apparemment restées lettre morte.

2212. Aménagement et standardisation des PC de Force.

Ces errements ne facilitent pas, loin s'en faut, la tâche quotidienne du PC de la force. Effectivement, alors que sa structure a été façonnée avec une précision croissante au fur et à mesure que se sont déroulées les opérations, c'est surtout son fonctionnement qui gagnerait encore à être amélioré.

Effectivement, une architecture type s'est peu à peu dégagée. Elle tient compte d'abord de la place particulière du commandant des forces dans la chaîne hiérarchique de l'ONU. L'expérience montre alors que le schéma habituellement en vigueur, et celui qui respecte le mieux les liens de subordination que réclament les différents acteurs se rapproche de celui-ci :



Il a le mérite de placer le commandant de la Force et son état-major dans une position claire, mais il présente l'inconvénient de ne leur reconnaître aucune prérogative sur la partie administration de laquelle ils dépendent.

Cette architecture tient compte aussi des nouvelles fonctions opérationnelles dont il sera question ultérieurement et qui sont maintenant partie prenante dans les OMP. Le renseignement, la fonction « communication » ont aujourd'hui pris une importance capitale. A tel point que ces domaines – entre autres – peuvent justifier la présence parallèle d'une ou de plusieurs chaînes nationales chargées de s'assurer du bon emploi des moyens placés sous contrôle opérationnel de la Force.

Cependant, la structure d'un tel état-major aujourd'hui de plus en plus standardisée, ne fait pas apparaître les difficultés qu'il rencontre dans son fonctionnement. En premier lieu parce qu'il regroupe des officiers de nombreuses nationalités dont la langue et les méthodes de travail sont encore dissemblables. Il devient alors souvent difficile, en dépit de la meilleure volonté dont font preuve les membres de l'état-major, d'obtenir une parfaite cohérence⁵⁶.

Les solutions à cet état de fait passent par un effort de formation (qui sera évoqué ultérieurement), mais aussi par la prise en compte de la nécessité, par chaque grande nation qui aspire à jouer un rôle essentiel dans les futures OMP, d'assumer les responsabilités de « nation-cadre ». Elles impliquent notamment d'être en mesure de constituer la trame d'un PC de force capable « d'engrber » l'ensemble des contributeurs autour de procédures communes et grâce à un système complet et intégré de télécommunications⁵⁷.

222. De nouveaux besoins opérationnels à intégrer (les fonctions connexes).

Les structures de commandement qui viennent d'être décrites aussi bien dans leur organisation que sur le plan du réseau qu'elles animent et contrôlent, doivent connaître des situations extrêmement complexes. Pour ce faire, elles nécessitent des données que l'organisation onusienne des OMP leur refusait jusqu'à maintenant, par principe ou par choix.

Au delà des moyens nouveaux qui sont à mettre en place pour alimenter ces nouvelles cellules, c'est une « philosophie » différente du renseignement qui doit être développée, tout comme les relations avec les domaines « logistique » et « affaires civiles » méritent d'être clarifiées.

⁵⁶ Field manual 100-23.

« ...il convient d'ajouter que dans la mesure où les opérations de soutien de la paix sont le plus souvent menées en coalition, les différences d'approches parmi les pays qui y participent – voire des organisations internationales qui les chapeautent – représentent un élément de difficulté supplémentaire dans la mise en œuvre des opérations. » Général Charles Ritchie, « expériences de commandement et de contrôle dans un quartier général de l'ONU ». « Sous mon commandement, le quartier général se composait de 182 officiers venus de 23 pays différents, dont 12% seulement avaient l'anglais pour langue maternelle. Le QG fonctionnait, certes, mais il y avait des moments où le travail devenait impossible. Le fait d'avoir certains officiers d'état-major qui parlent très peu anglais, qui viennent de pays qui n'ont pas de réelle formation du personnel et où il n'y a pas de niveau intermédiaire entre les bataillons et leur ministère de la Défense, explique que le travail soit difficile. »

⁵⁷ Major Michel Guilbeault (stagiaire au Collège des forces canadiennes), « Le soutien au combat d'Op SABRE en 2010, wps.cfc.dnd.ca.,1997-98.

En premier lieu, il est apparu que certaines fonctions opérationnelles faisaient défaut à la Force. Effectivement, puisque les OMP les plus récentes allaient bien au delà de l'interposition, puisqu'elles nécessitaient des actions de combat contre des forces organisées dans un contexte médiatique omniprésent, il fallait que des cellules « renseignement » et « communication » fassent partie de l'état-major.

En ce qui concerne cette dernière, aucune objection majeure n'a été soulevée. En effet, les forces étant réellement au contact à la fois de troupes belligérantes, de milices et de populations locales et de la presse internationale, il fallait qu'elle puissent disposer d'un appui à la communication de crise. En revanche, la Force militaire n'étant qu'une composante du dispositif de l'ONU déployé sur le terrain, il était également nécessaire que le message ne soit pas contredit par celui émanant des « affaires civiles » ou de « l'administration ». Un procédé visant à prendre en compte cette fonction au plus haut niveau ira très certainement dans le sens d'une plus grande cohérence ⁵⁸. A condition toutefois que cette structure prenne en compte le besoin d'une communication de proximité, élément indispensable dans tout processus de soutien à la paix.

En ce qui concerne le domaine du renseignement, il semble que le « tabou » largement ressenti à l'intérieur et hors de l'Organisation soit en voie de disparition ⁵⁹. La définition que donnent ainsi les Américains de ce terme montre que l'ONU ne devrait nourrir aucun complexe à s'assurer au minimum de la connaissance indispensable du milieu et des belligérants. Le « peacekeeping » ne peut être correctement réalisé que lorsque les déploiements, les dispositifs, les mesures préventives sont décidés en connaissance de cause. C'est encore plus le cas dès lors que les actions participent du « peace enforcement » : aucune action coercitive ne peut être entreprise sans avoir été

Le Livre blanc sur la défense de 1994 indique que les forces terrestres doivent être en mesure de déployer un quartier général de forces opérationnelles interarmées, trois groupements tactiques ou un Groupe-brigade pour prendre part à des opérations multilatérales de part le monde sous les auspices de l'ONU ou de l'OTAN.

⁵⁸ M. Ben Yahmed : « Depuis [le Cambodge], le Conseil de sécurité a officialisé cette fonction communication dans les missions de l'ONU. Le temps est venu pour les Nations Unies de disposer de leur propre radio.[...] Il faut éviter la cacophonie en demandant à la composante militaire de nommer un officier chargé de seconder le porte-parole pour l'aspect militaire de la communication. Il faut que la fonction communication soit intégrée. »

⁵⁹ Le renseignement, FM 100-23.

« Dans les opérations de maintien de la paix, les termes information et renseignement sont synonymes. » Général de la Presle, « La FORPRONU et le rôle de sa composante militaire. Principes pour l'usage des forces armées dans les opérations de l'ONU ».

[Le renseignement] est un autre sujet de préoccupation, du fait de l'incompatibilité entre la transparence totale appelée par les principes du maintien de la paix et le renseignement, au sens militaire du mot, requis pour une sécurité maximale des personnels de la Force ».

préalablement conçue par un processus où la connaissance de l'adversaire, de ses potentialités, du milieu, ... est intégrée ab initio.

Pour ce faire, toute une chaîne est indispensable. Des capteurs (humains ou matériels), des moyens de transmission, des niveaux d'analyse et de synthèse, ... sont la clef d'un renseignement actualisé, crédible, fiable. Or, si les armées nationales disposent généralement de ces moyens, l'ONU en est dépourvue. En outre, les armées nationales rechignent à mettre à sa disposition des moyens qui leur sont propres et qu'elles considèrent comme un élément déterminant de leur capacité militaire. Au mieux, elles acceptent de partager un renseignement qu'elles peuvent d'abord exploiter grâce à leurs moyens nationaux, et sur lequel elles sont en mesure en permanence de garder le contrôle.

Il est donc évident que l'ONU doit se doter d'une double capacité si elle veut continuer à mener elle-même des opérations d'envergure dans des conditions acceptables de sécurité pour ces forces. Tout d'abord, elle doit pouvoir mettre en œuvre au sein de son état-major une « cellule renseignement » multinationale de conception et de planification, tout comme elle doit pouvoir conduire la manœuvre de ses moyens d'acquisition de l'information. La création d'une section renseignement (G2) en lieu et place de la section « information militaire » s'inscrit ainsi dans cette logique. En deuxième lieu, elle devrait combler sa lacune rédhibitoire en moyens d'acquisition. Mais dans ce domaine, le défi est difficile : alors que la fin prématurée du SIAS augure mal de la volonté réelle de l'ONU, les capacités requises auprès des Etats membres sont occultées. Il semble donc qu'en matière de renseignement, l'ONU dépendra encore de l'empressement des contributeurs aux prochaines OMP.

A ces domaines dont le développement est en cours dans les PC de l'ONU s'ajoutent ceux dont les interactions doivent être clarifiées. En effet, le diagramme présenté précédemment montre bien que l'organisation qui s'est imposée le 1^{er} juillet 1993 lorsque le poste de Représentant spécial du Secrétaire Général a été créé, est source d'ambiguïtés. Seul existe un lien de coordination entre le commandant de la Force, le chef de l'administration et le chef des affaires civiles qui sont d'un « grade » équivalent. La substitution de liens mal définis à un principe de subordination nuit ainsi à la souplesse nécessaire pour des missions toujours complexes, l'adaptation des moyens aux besoins immédiats de la Force étant par exemple difficile. Sans prétendre que le commandant de la Force doit absolument « coiffer » ses deux interlocuteurs, il semble indispensable que ces relations soient mieux définies. Ainsi ces dernières ne dépendraient plus du caractère des personnels en place, mais plutôt d'un protocole fixant les responsabilités et les limites de l'action de chacun.

L'ensemble des adaptations encore nécessaires montre bien que l'ONU a certes progressé vers l'efficacité et la rentabilité de ses moyens, mais qu'elle ne peut avoir un effet réellement déterminant qu'une fois rôdée l'architecture complexe de son organisation. Le recours à la modularité des ressources nationales que privilégie le rapport BRAHIMI est une étape indispensable.

23. L'homogénéisation des forces : entre obligation morale et devoir de résultat.

Un contexte d'engagement mieux défini, un cadre juridique harmonisé et des structures de commandement intégrées, pour indispensables qu'ils soient, ne pourraient pas à eux seuls garantir le succès de l'opération. En effet, celui-ci s'évalue d'abord par les conséquences de l'emploi ou du non-emploi de la force sur le terrain. Or, au cours d'une même opération, les comportements et les modes d'action des différents contingents ont souvent été dissemblables. Cette observation conduit ainsi à la nécessité d'envisager la définition de deux types de standards. Le premier aura trait à la formation technique et morale des personnels ; la seconde au niveau d'emploi adéquat de la force.

En fait, les deux domaines étant étroitement liés (le premier conditionnant le second), seule une mise en commun des savoir-faire avant et pendant l'opération permet d'aboutir à un comportement unifié de l'ensemble des unités.

Pour que les nations majeures, de moins en moins impliquées dans les OMP dirigées par l'ONU, puissent soutenir efficacement des Etats contributeurs plus modestes mais souvent sollicités, des actions communes doivent être menées en matière de formation et d'équipement des personnels et des forces. Surtout, une réflexion doit concerner la nature des armements à mettre en œuvre, ainsi qu'un équilibre entre la protection à accorder à la force et le niveau de la dissuasion qu'elle doit imposer.

231. La désignation et la préparation des contingents, premier acte d'une OMP.

Le premier enjeu pour une telle opération consiste à amalgamer l'ensemble des moyens, humains et matériels, pour arriver à la meilleure synergie possible des forces mises en place. La multinationalité repose en effet sur les deux notions fondamentales

que sont la cohésion et l'interopérabilité des détachements. Des constats sans complaisance conduisent alors à envisager des mesures concrètes.

Effectivement, les constats qui ont été dressés récemment montrent que la valeur des unités reste très variable, en dépit de critères d'appréciation de plus en plus précis.

En premier lieu, sur le plan du moral et celui de l'éthique, les différences sont considérables. Le général VALENTIN (« COMsecteur Sarajevo ») classe les unités en deux catégories : celles qui sont compétentes et motivées (forces provenant d'Europe de l'Ouest, des pays nordiques et du Canada) et celles dont le comportement est avant tout conditionné par l'attrait des avantages matériels que peuvent procurer ces opérations (pays de l'ancienne Europe de l'Est, pays en voie de développement, ...). Pour ces dernières, dans certaines conditions, la mission passe parfois au second plan derrière des trafics illicites. Par ailleurs, sur le plan purement militaire, les différences révèlent rapidement un écart entre les pays qui possèdent ou non une « culture ONU ». Cette constatation n'a évidemment pas pour objet de désigner les « moutons noirs » des OMP ; elle s'efforce au contraire de jeter les fondements d'actions communes de coopération en vue de préparer des forces sur un modèle harmonisé de comportement. En second lieu, les matériels mis en œuvre présentent un inconvénient majeur. Ce n'est pas celui de la variété, paramètre évident qui a déjà été pris en compte. C'est en revanche celui d'un équipement incomplet, mal adapté et souvent mal soutenu. Dans ce cas, les unités en question deviennent un poids mort pour la force dont elles obèrent gravement l'efficacité.

Ce constat a évidemment amené à rechercher des solutions tant dans la tenue morale des contingents que dans leur formation militaire ou dans leur équipement. Mais au delà des déclarations d'intention, les résultats se font attendre, notamment en raison de différences doctrinales ou de limitation des budgets.

Car la responsabilité du caractère opérationnel des troupes envoyées est d'abord du ressort des Etats eux-mêmes. Le général RITCHIE ⁶⁰ illustre cette assertion par la « règle du club de golf » invitant chaque contingent à :

- « connaître les règles avant d'arriver » (c'est-à-dire arriver sur le théâtre formé, équipé, entraîné) ;

⁶⁰ Attaché militaire à l'Ambassade de Grande-Bretagne à Paris (1995).

- « apporter un jeu complet de clubs » (c'est-à-dire disposer d'un équipement complet et adapté). Le général RITCHIE préconise à cette fin la rédaction d'un aide-mémoire tel que celui qui a été réalisé par la FORPRONU en 1994.

- « Faire ce que le directeur du golf vous dit »...

Pour autant, la standardisation ne peut être menée à bien uniquement par les Etats. L'ONU a également un rôle à jouer sur le plan de la formation, par des stages d'information aux missions spécifiques ONU ou par la création d'un « collège » destiné aux responsables et aux états-majors⁶¹. En matière de cohésion aussi des efforts sont à réaliser au niveau international. Il semble d'ailleurs que ce point soit essentiel parce qu'il conditionne l'unité d'action des forces de l'ONU. Certes, la définition d'un statut juridique du soldat de l'ONU instaurant une protection et une conception uniformisée du droit est difficile à trouver rapidement. Il en est de même pour un système d'indemnisation commun qui rétribuerait les troupes et non les Etats, limitant ainsi les comportements délictueux d'unités sous-indemnisées. En revanche, sur le plan militaire, deux mesures pourraient apporter rapidement un progrès appréciable. Il s'agirait de concevoir un système disciplinaire commun aux forces de l'ONU (sur la base de récompenses et de sanctions uniformisées) qui, simultanément, placerait les contingents sur un pied d'égalité et rétablirait davantage le chef « multinational » dans ses prérogatives. Surtout, il conviendrait qu'un code de conduite et de comportement soit élaboré afin de mieux sensibiliser les troupes sur l'importance d'une « éthique ONU » commune et fondamentale. Ce code, loin d'être une liste supplémentaire de « commandements », permettrait de préciser l'attitude de l'ensemble dans tous les aspects d'une opération : face aux belligérants ou aux populations, dans le cadre d'une subordination non nationale, ...

Il semble effectivement qu'il faille profiter de tous les domaines possibles pour avancer au niveau international, les divergences nationales restant encore fortes sur de nombreux domaines. Par exemple, en matière de doctrine, le débat n'a toujours pas été tranché entre ceux qui considèrent que les savoir-faire diffèrent selon qu'il s'agit de « coercition » ou de « maîtrise de la violence », et ceux qui prétendent que les premiers permettent sans problème de décliner les seconds quand besoin est. Cette position est actuellement commune aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, tandis que la France a

⁶¹ Par exemple sur le modèle de l'école de l'OTAN à Oberamergau.

évolué vers une différenciation des modes d'action⁶². Sur un plan purement opérationnel, cette divergence d'approche ne doit pas avoir de conséquence majeure. En revanche, elle influe largement sur la définition d'un entraînement standardisé.

Finalement, il apparaît que le paramètre majeur de l'efficacité réside dans la cohérence entre toutes les unités multinationales engagées et dans leur cohésion aussi bien opérationnelle que morale.

Ce facteur, qui doit être développé par une formation commune, influe directement sur ce qui matérialise la nature d'une OMP : le niveau de force minimale qu'il convient d'utiliser.

232. Le dilemme entre la protection suffisante de la Force et la dissuasion nécessaire des belligérants.

Qu'il s'agisse de maintenir ou d'imposer la paix, ces opérations sont toujours menées dans un objectif de conciliation et non de recherche de la victoire. Le niveau de la force à utiliser se trouve donc toujours limité par la crainte d'avancer rapidement sur l'échelle graduée de la violence. Inversement, les pertes humaines n'étant plus tolérables, le niveau de protection des soldats de l'ONU conditionne à la fois leur moral et celui des nations contributrices. En d'autres termes, ces dernières rechigneront d'autant moins à participer aux OMP que leurs contingents seront correctement protégés.

Si bien que se trouve posée la question d'un niveau de force à employer, dont les effets ne trahiront pas l'esprit de l'intervention et, simultanément, garantiront la sécurité des contingents. L'adaptation de ce niveau réside certainement dans la capacité de la Force à conserver l'initiative dans la « gestion » de la crise.

Pour cela, après une analyse du contexte et de la situation, il lui faudra déterminer sans complexe un catalogue de potentialités.

S'il ne convient pas de revenir à la définition du contexte et des conditions de l'engagement précédemment réalisée, les conséquences pour les unités de l'ONU

⁶² Aux Etats-Unis, alors que J. Matthew Vaccaro, « Developing an american strategy... » prétend que : « The prevalent assumption that if a unit is prepared for combat it is also prepared for peace operations is irresponsible.[...] », le Field Manual 100-23 établit finalement que :

doivent être tirées. Elles se déclinent essentiellement selon deux critères qui doivent constituer le fil directeur du processus de constitution de forces : la réversibilité de l'action (dans un sens comme dans l'autre) et la protection des contingents.

Dans ce cadre, il est nécessaire de prendre en compte les évolutions qui peuvent marquer l'opération : il a été montré qu'à chacun des modes opératoires gradués de l'ONU correspondent des règles d'engagement différentes et des matériels adaptés. La Force devra donc d'emblée concevoir des structures lui permettant de se renforcer le cas échéant. En outre, elle devra pouvoir compter sur des moyens (éventuellement lourds) qui lui donneront une crédibilité maximale. Ces mêmes moyens faciliteront une adaptation de la mission (engendrée par une modification du mandat) si nécessaire.

Cependant, ce concept est à manier avec beaucoup de précautions en raison du risque que constitue la « spirale provocation-réaction-vengeance »⁶³. La Force devra donc, si besoin est, s'attacher à démontrer qu'elle dispose de potentialités supérieures aux capacités qu'elle met en œuvre quotidiennement. L'illustration de cette difficulté à trouver le point d'équilibre peut être donnée par la comparaison de l'emploi de l'avion AC 130 par les Américains à Mogadiscio en 1993 et par l'usage des chars LECLERC de la KFOR en 1999. Dans le premier cas, une utilisation inconsidérée de cet avion a permis aux partisans du général AÏDID de retourner la population somalienne à son profit. Dans le deuxième, un emploi parcimonieux des chars a rendu possible un retour progressif au calme. Ces deux exemples montrent bien, une nouvelle fois, que les moyens, quels qu'ils soient, ne valent que par les règles d'engagement qui sont fixées.

En fin de compte, l'analyse du contexte de ces OMP s'accommode très bien des méthodes militaires d'appréciation d'une situation. Elle amène par exemple à déterminer des effets à obtenir et à évaluer des bilans de potentiels. Ces derniers ne doivent pas être négligés, même s'ils s'expriment souvent autrement que sous la forme d'un rapport de forces strictement militaires.

En revanche, le catalogue des potentialités à détenir doit couvrir tout l'éventail des situations à contrôler, depuis la possible « coercition » jusqu'à l'utilisation de moyens non militaires. Il en résulte un élargissement des modes d'action qui empruntent à la

« the most important training for peace operations remains training for essential combat and basic soldier skills ».

⁶³ Général de la Presle, « Principes pour l'usage des forces armées de l'ONU ».

fois aux procédés militaires et à ceux de la police (comme le « contrôle des foules »), et qui impliquent d'avoir recours à des armements inhabituels (comme les armes « non létales »).

Finalement, homogénéiser les forces de maintien de la paix, quelles qu'elles soient, consiste avant tout à harmoniser les comportements des troupes qui les composent. Loin d'être un vœu pieux, la prise en compte de cette nécessité a déjà commencé. Les problèmes restant à résoudre n'en sont pas pour autant négligeables. La délégation d'opérations à certains Etats vont ainsi dans un sens inverse à la dynamique instaurée par la multinationalité.

Cependant, le mouvement actuel d'une adaptation sans complexe des moyens à la mission tend à conforter le soldat de l'ONU dans son rôle et à consolider son moral ⁶⁴, gage de son efficacité.

⁶⁴ Général RITCHIE, CEM QG FORPRONU (septembre 93 à avril 94) :
« Le stress survient lorsque ce que l'on attend de vous dépasse votre capacité à le faire ».

CONCLUSION

En soulignant que les « domaines d'intervention prioritaire pour les Nations unies » étaient : « l'éradication de la pauvreté, l'emploi, le logement, la fourniture de services de base, tout particulièrement ceux qui sont liés à l'éducation et à la santé, la protection du statut de la femme et de l'enfant et l'aide humanitaire dans son ensemble », les pays membres du G7 exprimaient leur vœu de voir l'ONU se concentrer sur l'ensemble des activités touchant au développement. Le secteur qui avait pu sembler jusque-là prioritaire, tout au moins depuis la création de l'Organisation jusqu'au milieu des années 1990, à savoir le maintien de la paix, est donc relégué au rang des tâches annexes graduellement relativisées.

Dans ces conditions, le défi d'une architecture militaire au service des missions de paix risque de ne plus être relevé de sitôt. Non seulement des attributions qui auraient dû revenir à l'ONU peuvent alors basculer dans l'escarcelle de telle ou telle organisation ou coalition qui fera prévaloir ses intérêts immédiats, mais en outre cet état de fait risque de se transformer en une règle implicite : celle du droit du plus opportuniste. Les « voies explorées » ces dernières années, comme la prééminence de l'OTAN au Kosovo ou comme la montée en puissance des concepts d'aide au renforcement des capacités de maintien de la paix ont certes paru efficaces ou rentables. Présentées comme des solutions de circonstance et non définitives, elles connaissent actuellement un fort développement qui finalement, présente bien des avantages pour tous les acteurs. Pour autant, leur véritable efficacité ne se jaugera qu'à l'aune de l'esprit de la Charte. D'ici-là, la conjoncture aura peut-être permis de réellement mettre en pratique les leçons tirées des engagements de la dernière décennie. Elle prouvera alors que les adaptations réalisées dans la conception et l'engagement des forces de maintien de la paix marquent une avancée considérable dans l'apaisement des tensions mondiales.

Cet aménagement d'une multinationalité paralysante en une condition indispensable à la légitimation des interventions en faveur de la paix est d'ores et déjà acquise. Il reste maintenant à faire en sorte qu'elle devienne le support d'une volonté des Etats à véritablement agir sur le fond des crises, et qu'elle ne soit plus, en fin de compte, un prétexte facile à montrer une bonne volonté de façade.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : la doctrine militaire française pour le maintien de la paix.	p. i
ANNEXE 2 : le concept RECAMP, doc. N° 781 / DEF / EMA / EMP.1. (Exemplaire papier uniquement).	p. vii
ANNEXE 3 : le Département des opérations de maintien de la paix : organisation et fonctionnement. (Conférence donnée au CID par le Colonel SARTRE, conseiller militaire auprès du représentant français à l'ONU, les 11 et 12 janvier 2001).	p. xvi
ANNEXE 4 : les missions de maintien de la paix en cours fin 2000 (Exemplaire papier uniquement).	p. xxii
ANNEXE 5 : pertes des forces des Nations Unies dans les OMP . (Exemplaire papier uniquement).	p. xxiv

ANNEXE 1

LA DOCTRINE MILITAIRE FRANÇAISE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

De 1992 à 1996, la France s'est impliquée massivement dans les opérations de l'Onu. La culture de l'intervention des armées françaises et une présence permanente dans un certain nombre d'Etats en vertu d'accords bilatéraux ; lui ont permis de s'adapter sans difficulté majeure à des situations complexes et inhabituelles. Cependant, cet engagement massif n'a pas pu contribuer à la résolution définitive des conflits. La nécessité d'élaborer une doctrine spécifique est apparue. Les armées françaises qui se destinaient à la guerre se sont trouvées confrontées à un rôle nouveau où l'humanitaire côtoyait souvent le maintien de l'ordre. Pour répondre à la nécessaire évolution des missions, la France a défini une doctrine d'emploi de ses forces tout en proposant des évolutions dans la mise en place des opérations par l'Onu. Ce type d'opération entre dans la catégorie du scénario 5 : « Action en faveur de la paix et du droit international (S5) » du concept d'emploi des forces du 23/7/1997).

« Agissant systématiquement sous mandat d'une organisation internationale, seules ou au sein de l'Alliance Atlantique, de l'UEO ou d'une coalition mise sur pied pour la circonstance, les forces françaises seraient engagées pour atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :

- contrôler le processus de règlement d'un conflit, avec le consentement des parties en présence après cessation des hostilités (opérations de maintien de la paix) ;
- favoriser le retour à la paix dans un pays en état de guerre civile où la sécurité des populations est gravement menacée mais où aucun agresseur n'est désigné (opérations de restauration de la paix) ;
- imposer ou rétablir la paix, en opposant la force à un agresseur parfaitement identifié (opérations d'imposition de la paix) ».

Convaincue de l'utilité de l'Onu dans la résolution des conflits, soucieuse cependant de l'efficacité des troupes fournies dans le cadre de ces opérations, la France a engagé une réflexion doctrinale sur l'action de ses armées sous mandat, répondant ainsi au rapport Trucy publié en mars 1994⁶⁵. L'effort principal a donc été d'identifier l'intervention militaire qui devait être conduite. Cette doctrine repose sur des principes politiques. L'action doit être légitime et seule l'Onu peut donner cette légitimité par le vote d'une résolution. Le

⁶⁵ « Le rapport Trucy », Revue de la défense nationale, juin 1994

consentement des parties sur le théâtre d'opération est indispensable. Enfin, le mandat voté par le Conseil de sécurité est considéré comme une loi internationale et devient supérieur à la loi nationale. Il donne juridiquement la légitimité à l'action et devient une obligation pour toutes les parties.

La France détermine trois types d'opérations au profit de l'Onu. Dans le cadre du chapitre VI, l'intervention sous forme d'opération de maintien de la paix est réalisée dès la cessation des hostilités. Son objectif est le contrôle du processus de règlement du conflit. Conformément aux principes initiaux de ce type d'opération, l'emploi des armes ne se fait qu'en état de légitime défense. Il s'agit d'empêcher la reprise du conflit. Le commandement direct des forces terrestres est assuré par l'Onu. La sécurité des contingents fournis est assurée par l'accord des parties.

Cependant, il apparaît que l'accord initial des parties est vite remis en cause dans la mesure où chacune pensait bénéficier directement et unilatéralement de l'intervention de l'Onu. Devant les menaces pesant sur la sécurité des Casques bleus et sur l'inapplication possible du mandat, il faut envisager de changer l'opération de maintien de la paix en une opération de restauration ou d'imposition de la paix. Ce changement de nature de l'opération entraîne trois possibilités. Le mandat rendu inapplicable, les Casques bleus demeurent sur place mais restent passifs. La seconde possibilité est un retrait de la Force qui peut être déployée plus tard avec un nouveau mandat. Dans ce cas, le retour se fait en fonction de l'accord des parties en présence. Enfin, la dernière possibilité est le changement de mandat sans retrait des forces. Cela signifie des risques supplémentaires. Il faut donc envisager dès le départ les moyens de réagir en fonction du chapitre VII.

Les deux autres types d'intervention sont en effet définis dans le cadre du chapitre VII, ce qui est un changement majeur. Pour la restauration de la paix, l'intervention est décidée pour répondre à une situation de guerre civile. Il s'agit d'assurer la sécurité des populations civiles menacées. Cependant, aucun agresseur n'est désigné. L'usage de la force est nécessaire pour s'opposer à des actions contre les populations. L'organisation du théâtre doit permettre d'appliquer immédiatement les mesures coercitives appropriées. Le rétablissement de la paix peut se concevoir enfin comme une action préliminaire à une opération d'interposition.

Enfin, l'intervention peut être décidée pour imposer la paix en s'opposant à un agresseur identifié. Elle ne se justifie que pour un acte d'agression qualifié comme tel par une décision du Conseil de Sécurité. Il faut donc une capacité d'intervention significative avec une volonté d'être associée à la conception, la planification, la coordination et le contrôle des différentes opérations sur le terrain.

Sur le théâtre, la France estime indispensable la présence d'un représentant politique du Secrétaire Général. Elle souhaite en outre la désignation d'une nation cadre, indispensable dans le cas d'une imposition de la paix, pour fournir l'ossature de l'état-major. L'Etat pilote prend aussi la logistique à son compte. Dans le cas spécifique français, le bon emploi de nos forces est contrôlé par la présence d'un représentant de la France qui rend compte aux autorités nationales, en particulier au Chef d'état-major des armées, sur les orientations et les décisions prises, sur le déploiement de nos forces. Il s'assure de la conformité de l'emploi de nos forces et des conditions de sécurité en fonction du mandat.

Sur le théâtre, les opérations de maintien de la paix consistent donc à :

maîtriser l'espace terrestre, afin de lutter contre les manifestations de cette violence et, si nécessaire, les faire cesser. Selon le mandat et les circonstances, il s'agira d'assurer la sûreté de cet espace, de le contrôler ou même de le dominer afin de mettre les parties en présence ou l'adversaire hors d'état de générer la violence.

maîtriser l'information, c'est-à-dire acquérir une bonne connaissance des acteurs de violence et pouvoir agir sur leurs motivations dans une bataille de l'adhésion permettant d'éviter la bataille par les armes ;

participer au rétablissement de la vie de la cité, pour lutter contre les causes de la violence,.

Le dispositif consacré aux affaires civilo-militaires est systématiquement mis en place.

Enfin, il est donné une place importante à la notion d'impartialité active et au recours à la force. En effet, les opérations de l'Onu sont décrédibilisées par le souci de l'impartialité⁶⁶, prise au sens de neutralité, et de l'emploi des armes pour la seule légitime défense. Dans ces conditions, l'expérience montre qu'aucune force ne peut se faire respecter, donc appliquer le mandat voté par le Conseil de Sécurité. Contre la neutralité, apparaît donc la notion d'impartialité active. Elle signifie être capable de traiter équitablement, de la même manière, si on peut avec justice, les différentes parties par rapport à leur manière de respecter elles-mêmes le mandat. La notion de neutralité est à exclure. L'impartialité active signifie le refus d'une attitude passive qui ne peut être que nuisible à la crédibilité de la Force. Afin de faire appliquer le mandat, celle-ci doit donc s'impliquer, c'est-à-dire demeurer neutre vis-à-vis des buts politiques ou des enjeux poursuivis par les parties en présence, mais non vis-à-vis des comportements. La Force de maintien de la paix devient alors le bras armé de l'Onu. Dans ce

⁶⁶ supplément à l'Agenda pour la paix, p9, §33 et 34

cadre, le recours à l'emploi des armes devient l'outil de contrainte qui limite les débordements sur le terrain et contribue à la résolution politique de la crise.

La France et les opérations de maintien de la paix dans l'Onu aujourd'hui.

Au 1^{er} décembre 1999, la France se classe, avec 520 personnels (sur un total de 14 615 engagés par l'ONU), comme le 13^{ème} pays contributeur (sur 84) aux opérations de maintien de la paix. Cette place, dans 12 opérations, repose sur les observateurs militaires, fonction dans laquelle nous sommes les 4^{ème} contributeurs, avec 49 officiers, et surtout la police civile, où nous sommes également les 4^{ème} contributeurs, avec 225 gendarmes et policiers. Pour la troupe au contraire, nous ne nous positionnons qu'en 13^{ème} position. Nous contribuons ainsi en hommes à hauteur de 3,55 %, dans des opérations pour lesquelles nous cotisons financièrement à hauteur de 7,93% en 1999.

Notre présence est numériquement importante à la FINUL, avec les 246 hommes de notre participation au bataillon et à l'état-major de Naqura. Elle est également importante en Bosnie et au Kosovo, avec respectivement 104 et 78 gendarmes. Elle est aussi présente dans les opérations de police en Haïti, en RCA, au Guatemala, sous forme d'observateurs militaires dans 6 autres missions (RDC, Sierra Leone, Israël, Iraq et Koweït, Sahara occidental et Géorgie).

EXTRAITS DE L'AVIS PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
DEFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMEES SUR LE PROJET DE LOI DE
FINANCES POUR 2000.

La France contribue aux opérations de maintien de la paix de trois façons : elle contribue aux opérations conduites par le DOMP, elle prend une large part aux opérations conduites sous commandement international, pour l'essentiel déléguées par le Conseil de sécurité, enfin, elle mène des opérations en application de l'article 51 de la Charte. [...]

Les opérations conduites par le DOMP.

[...] L'examen détaillé de la participation française indique que, sauf dans les cas où elle estime avoir une responsabilité particulière, au titre de puissance régionale ou d'obligations liées au passé ou à la francophonie, la France ne détache plus que des observateurs. [...]

Les opérations sous commandement international.

[...] En 1999, ce sont onze opérations de ce type qui ont été conduites avec la participation de la France, dont six sont toujours en cours [...]. Ces opérations représentent un engagement important puisqu'elles ont mobilisé 11408 militaires français et occasionné à la France des surcoûts budgétaires de 4,45 milliards de Francs [...].

Les opérations sous commandement national.

[...] outre sa participation à des opérations multinationales, la France a mené en 1999 plusieurs opérations extérieures avec ses seules forces. Elles sont au nombre de 12. Elles sont de plusieurs sortes.[...]

OBJET	OPERATIONS
Présence souveraine	CORYMBE (golfe de Guinée)
Médiation et surveillance d'un cessez-le-feu dans le cadre d'un mandat international accepté par les parties.	CONDOR (îles Hanish) HELIANTHE (Liban)
Préparation d'évacuation / évacuation de ressortissants.	IROKO (Guinée-Bissao) OKOUME (Congo)
Soutien à un pays allié dans le cadre d'un accord de défense (conformément art.51)	ARAMIS (Cameroun)
Protection des forces françaises.	KHOR ANGAR (Djibouti)

Protection des ambassades.	ALGERIE MURENE (RCA) PECARI (Liban)
Assistance à une opération internationale	EPERVIER (Tchad) RECAMP BISSAO.

Bilan.

[...] Il faut noter la faible part des opérations entreprises par la France seule (moins de 7% des effectifs). Il y a là le signe d'une volonté de notre pays de recourir autant que faire se peut dans son action internationale aux mécanismes de l'ONU [...]

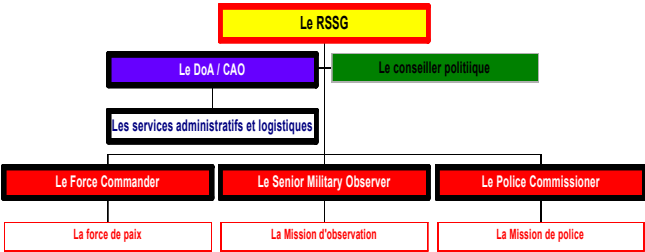
[...] Cette affirmation doit être relativisée [...] la participation de la France aux opérations conduites par le DOMP est devenue symbolique [...]

Les opérations sous commandement international ont donc mobilisé 90% de la participation française [...]

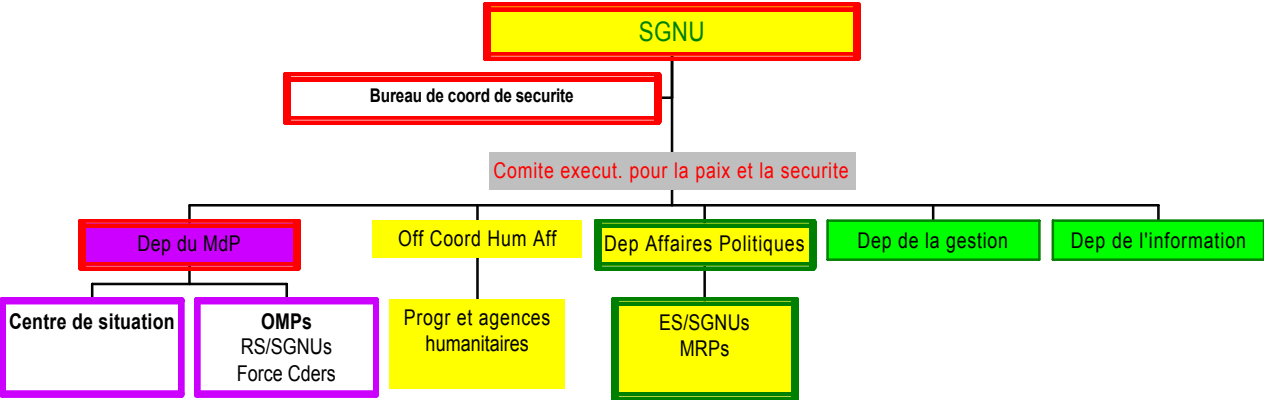
Cette répartition témoigne de la très grande difficulté de l'ONU à conduire des opérations complexes. C'est aussi le signe que la réforme des capacités d'action de l'ONU, à laquelle notre pays est attaché, sera une entreprise lourde [...]

ANNEXE 3 : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU DOMP

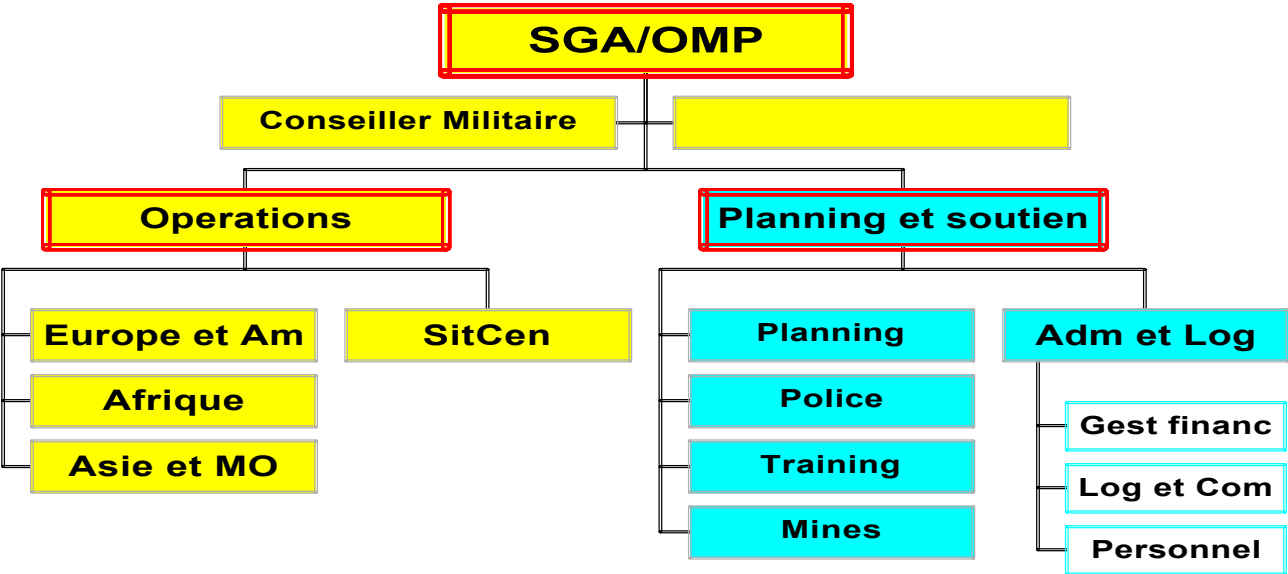
Une OMP standard



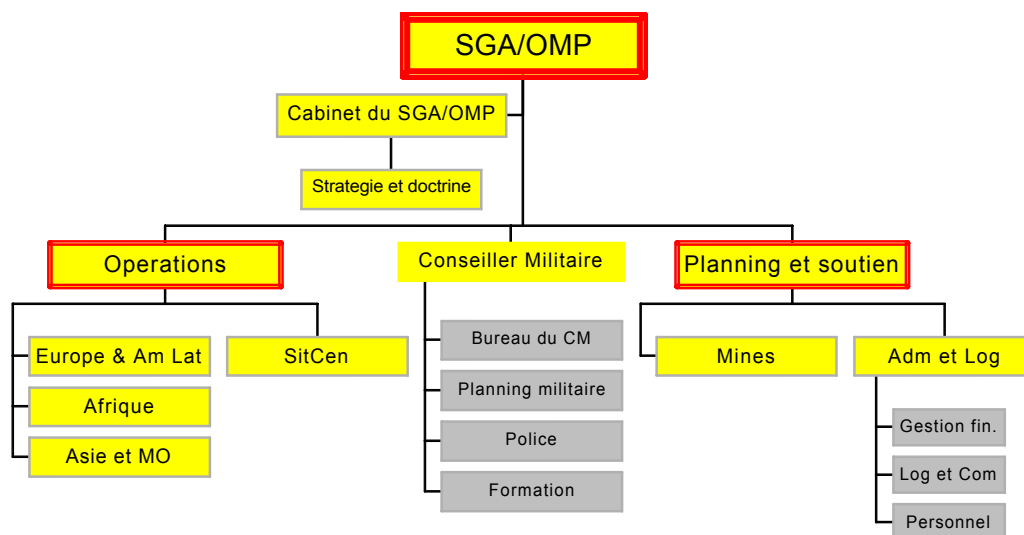
Place du DOMP au sein du Secrétariat général des Nations unies



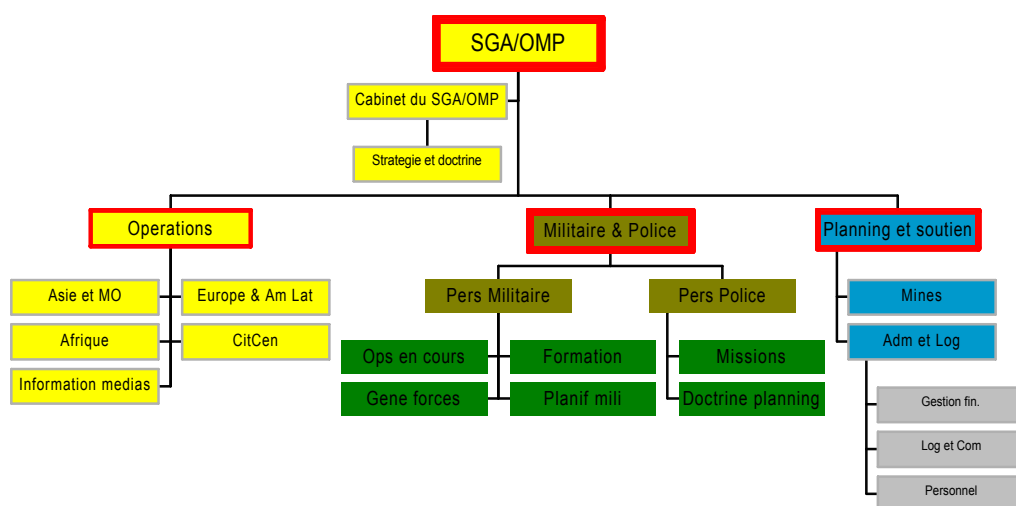
L'organisation initiale



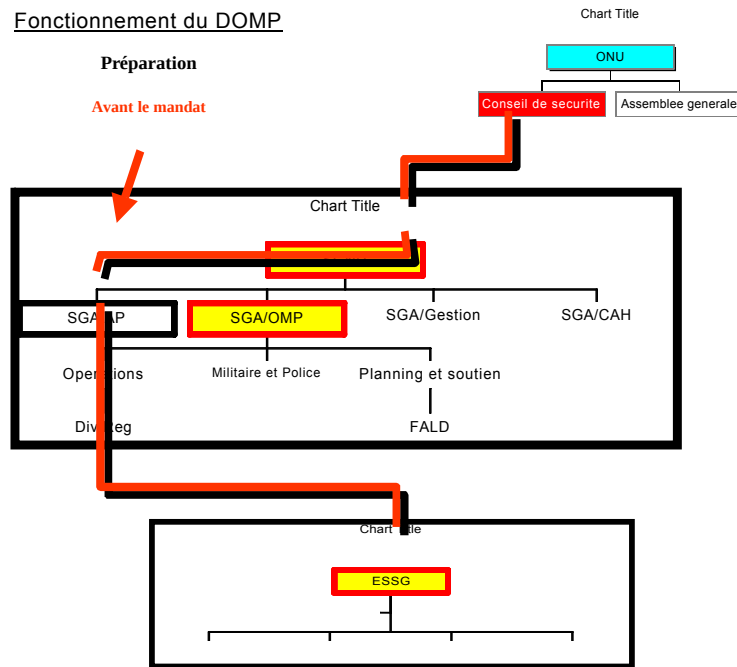
Le regroupement des militaires



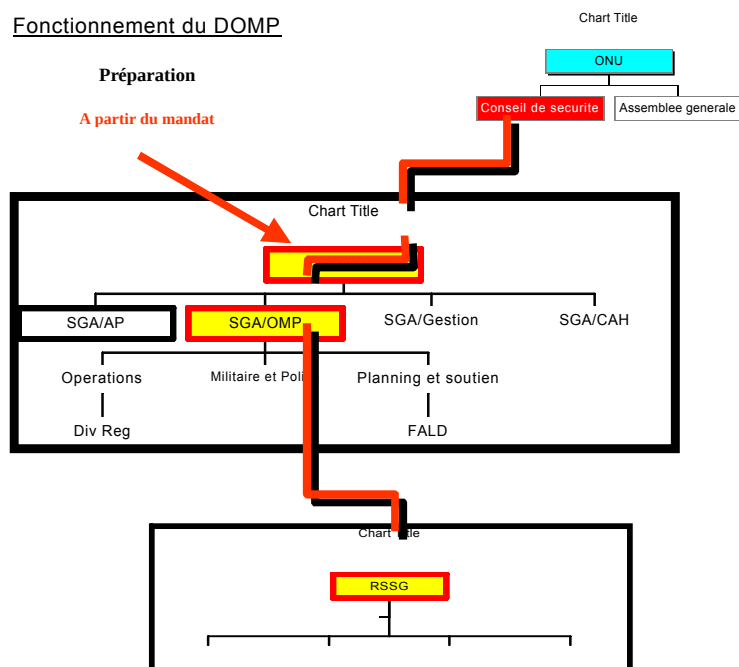
Les propositions d'organisation BRAHIMI

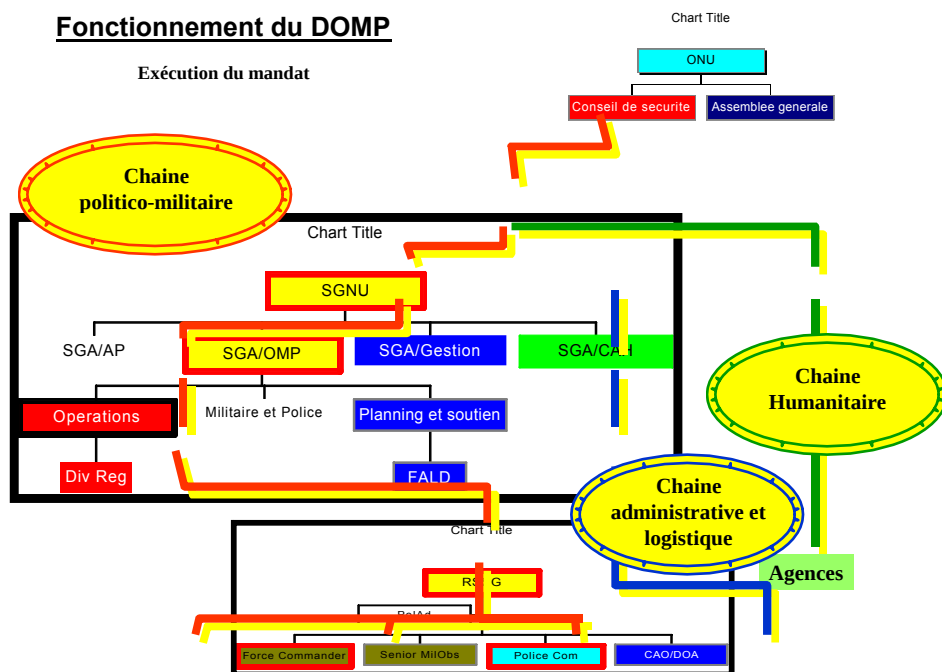
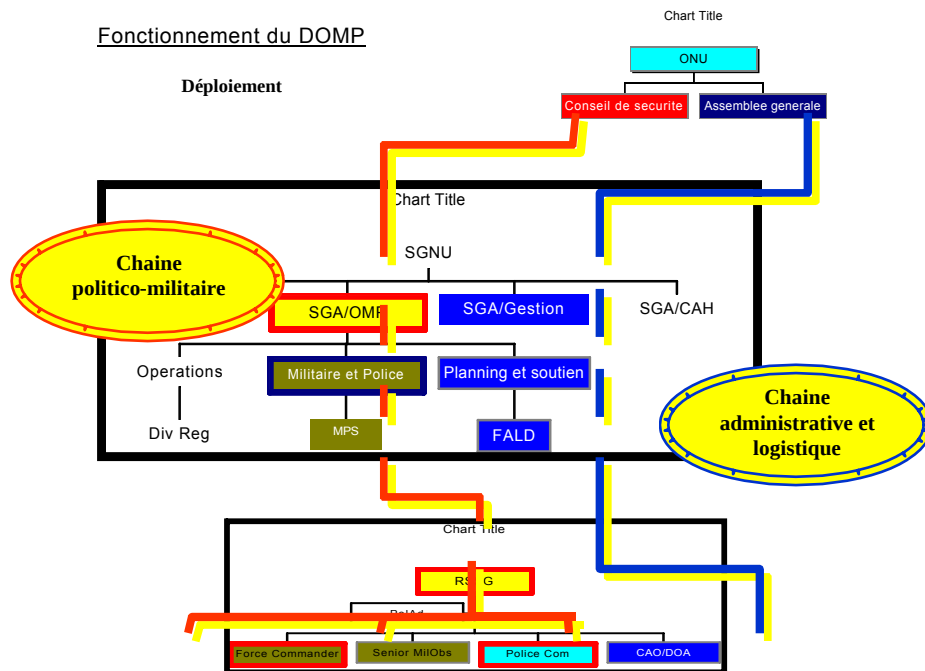


Fonctionnement du DOMP



Fonctionnement du DOMP





Principes de la direction des OMP de l'ONU

- **Pas de distinction strategique/operatif/tactique**

- **Mais distinction**

- decision
- direction internationale de l'engagement
- direction locale du soutien du processus de paix

- **Deux chaines**

- operationnelle
- administrative

- **Coupure entre :**

- decision par organes deliberants
- execution par le secretariat

- **Distinction infranchissable**

- operation
- administration

- **Tenir unis les decideurs**

- **Mobiliser, tenir motives et unis les contributeurs**

- **Conserver legitimite internationale**

- **Conserver legitimite et credibilite locales**

BIBLIOGRAPHIE

1. QUESTIONS RELATIVES A L'ONU

- Projet de recommandation sur l'Europe et l'établissement d'un nouvel ordre mondial de paix et de sécurité, 41^o session ordinaire de l'UEO, 15 mai 1995.
- Document 1493, 41^o session ordinaire, Conseil des ministres de l'UEO, Madrid, 14 octobre 1995.
- « La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO », doc.N^o 1493/ UEO, décembre 1995.
- « 1948-1998 : 50 years of United nations peacekeeping operations », UN department of public information, 02 juin 1998.

- Philippe MASSIN, L'ONU et le maintien de la paix, LGDJ, 1971.
- Boutros BOUTROS GHALI, « Agenda pour la paix », Revue politique et parlementaire, 1992.
- Georges ALI-SAAB, « La deuxième génération des opérations de maintien de la paix », Le trimestre du monde, N^o 20, 4^o trimestre 1992.
- «Quelle ONU pour quelle paix ? », Damoclès N^o57, 2^o semestre 93.
- Jean KLEIN, « L'ONU entre le renouveau et la crise », Politique étrangère », 1993/3.
- Maurice FLORY, « L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix », Politique étrangère, automne 1993.
- Boutros BOUTROS GHALI, « L'ONU et les opérations de maintien de la paix à la croisée des chemins, Relations internationales et stratégiques, n^o 11, automne 1993.
- Jean-Marc SOREL, « L'ONU et le règlement des crises », Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française N^o725, avril 1994.
- « Projet de réforme de l'ONU », Damoclès N^o64, 1^o semestre 97.
- L'ONU dans tous ses états, GRIP, Institut de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, octobre 95.
- Boutros BOUTROS GHALI, « Supplément à l'agenda pour la paix », 1995.

- « La France, ses partenaires et l'avenir de la sécurité européenne, Relations internationales et stratégiques, N° 20, 1995.
- Thierry TARDY, « La France et l'ONU : 50 ans de relations contrastées », Regards sur l'actualité, n°215, novembre 1995, La documentation française.
- « Et alors, l'ONU ? », Panoramiques, 1996.
- « La France et l'ONU depuis 1945 », Panoramiques, 1996.
- Charles ZORGBIBE, La France, l'ONU et le maintien de la paix, Perspectives internationales, PUF, 1996.
- « La prévention des conflits dans les Balkans, le Kosovo et l'Ary de Macédoine », Les cahiers de Chaillot, N° 30, décembre 1997.
- Alexandra NOVOSSELOFF, « La réforme des Nations Unies : enjeux et perspectives, Institut de Stratégie Comparée, Ecole pratique des hautes études, janvier 1998.
- Thierry TARDY, La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, Bruylant, Bruxelles, 1999.
- « L'ONU et la sécurité à l'échelle planétaire », Politique étrangère, N° 2, 2000.
- Thierry TARDY, « Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix », Politique étrangère, 2000/2.
- Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU (rapport BRAHIMI), [http://www.un.org/french/reports/peace operations/docs/pr1...h](http://www.un.org/french/reports/peace%20operations/docs/pr1...h), 2000.
- Note d'information pour la presse sur : la conférence d'engagement de capacités du 20 novembre 2000, centre de presse de la Délégation à l'Information et à la Communication de défense.
- Note d'information pour la presse sur : la conférence d'engagement de capacités du 21 novembre 2000, centre de presse de la Délégation à l'Information et à la Communication de défense.

2. FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX.

- Concept d'emploi des forces, lettre N°827 / DEF / EMA / EMPL.1 du 23 juillet 1997.
- Avis de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2000, 14 octobre 1999.

- Mise en place des moyens et capacités de gestion de crise pour la PECSD – Réponse au rapport annuel du Conseil, Document C/1715 de l'Assemblée de l'UEO (Assemblée intérimaire de la sécurité et de la défense), (rapport et additif), 14 novembre 2000.
- Dominique BARGOURA, « Pour une force africaine de maintien de la paix », Actes de la conférence de Nairobi, 2-6 décembre 1991.
- Bernard LE VAN XIEU, Note sur la réorganisation du Comité d'état-major, doct. ronéoté, 1993.
- Bernard LE VAN XIEU, Opérations militaires des Nations Unies, Centre d'études diplomatiques et stratégiques, 1993.
- Steven METZ, The future of the United Nations : implications for peace operations, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 1993.
- « Le rapport TRUCY », Défense nationale, juin 1994.
- « Russian Peacekeeping in the Near Abroad », Survival, automne 1994.
- Lieutenant-colonel GUINARD, « La doctrine militaire française pour les opérations en faveur de la paix », Objectif 21, Revue du CDES, 1995/1.
- François CHAUVANCY, « La doctrine militaire française pour les opérations de maintien de la paix », Défense nationale, juin 1995.
- Opérations des Nations unies, leçons de terrain, Perspectives stratégiques, Fondation pour les études de défense, Imprim Plus, 1995.
- PEACE OPERATIONS, developing an american strategy, National defense University Press, octobre 1995.
- François GERE, « Les Etats-Unis et le maintien de la paix : idéologies politiques et pratiques stratégiques », Défense nationale, août 1996.
- François GERE, « Doctrine militaire et pratiques opérationnelles des Etats-Unis dans le maintien de la paix », Défense nationale, octobre 1996.
- Major Michel GUILBEAULD, « Le soutien au combat d'Op SABRE en 2010 », Ex New Horizons, War, Peace and Security WWW Server, 1997-1998.
- Robert B. OACKLEY and David TUCKER, Two Perspectives On Interventions and Humanitarian Operations , Earl H. Tilford, 1997.
- Douglas V. JOHNSON, « Warriors in peace operations », Personal Experience Monograph Program, U.S. Army War College, 1999.

- CBA ISSAC, Une stratégie civilo-militaire pour les opérations de maintien de la paix, Collège interarmées de défense, 1999.
- Commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur de l'armée de terre, L'action des forces terrestres au contact des réalités, février 2000.
- Thierry TARDY, « Le bilan de dix années de maintien de la paix », Politique étrangère, 2/2000.
- Thierry TARDY, La politique américaine des Peace Operations, Recherches et documents N°15, juin 2000.
- Colonel Gérard FRERE, « La doctrine militaire française pour les opérations de maintien de la paix », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Paul Ivan DE SAINT GERMAIN, « Les opérations de maintien de la paix : prévenir, imposer, reconstruire », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Pr. Donald DANIEL, « Les Etats-Unis et les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Hubert VEDRINE, « Intervention extérieure et construction d'une Europe de la défense », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Françoise BOUCHET-SAULNIER, « L'action humanitaire entre droit de la guerre et maintien de la paix », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Gal d'armée Bertrand de LA PRESLE, « La coordination entre le militaire et l'humanitaire, témoignage de terrain », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Colonel Dorange, « opérations militaires et actions humanitaires », Les cahiers de Mars N° 166, 3° trimestre 2000.
- Eliot A. COHEN, « Defending America in the Twenty first Century », Foreign Affairs, novembre 2000.
- Eric BONNEMAISON, « La stratégie militaire des Etats-Unis en Afrique subsaharienne a u t o u r n a n t d u s i è c l e » , D é f e n s e N a t i o n a l e , j a n v i e r 2 0 0 1 .

SUR LE CONCEPT RECAMP :

- « Le concept RECAMP », www.defense.gouv.fr/ema/forces/exercices/2000/gabon2000/
- « Concept de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix », Etat-major des armées, 17 juillet 1998.

SUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN AFRIQUE :

- « Projet de recommandation sur le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique », Rapport de l'UEO présenté au nom de la commission politique par M ROSETA, 19 mai 1999.
- « La contribution de l'UEO au renforcement de la paix en Afrique centrale, document N° 1566, / UEO, mai 1997.
- Claude Monier, « Evolution du concept américain de maintien de la paix en Afrique, Défense nationale, juillet 1997.
- Seydou SISSOUMA, Ibrahima SARR, Moustapha SENE, « règlement des conflits en Afrique », Le Soleil en ligne, Cahiers et spéciaux, www.primature.sn/lesoleil/

3. DIVERS

- Projet de recommandation sur la cellule de planification de l'UEO, document 1421, 19 mai 1994.
- Projet de recommandation sur la cellule de planification de l'UEO, document 1421, 19 mai 1994.
- Document 1493, 41° session ordinaire, Conseil des ministres de l'UEO, Madrid, 14 octobre 1995.
- « La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO », doc.N° 1493/ UEO, décembre 1995.
- Le règlement des conflits dans le cadre de la CSCE, droit et défense, N°2, octobre 1993.
- « La France, ses partenaires et l'avenir de la sécurité européenne, Relations internationales et stratégiques, N° 20, 1995.
- L'Europe et la sécurité internationale. Memento défense désarmement, GRIP dossiers, juillet 1997.

- C.V. MAUDUIT du PLESSIS, Justice et paix, facteurs déterminants de la sécurité mondiale, La Tribune du CID, Collège interarmées de défense, 1997-1998.
- « Somalie : memorandum de VOICE sur les principaux défis rencontrés par la coopération internationale en SOMALIE » (résumé des propositions faites par les ONG, <http://www.oneworld.org/voice/soma98fr.html>).
- Cornelio SOMMARUGA, « Humanitarian action and peace-keeping operations », International review of the Red Cross, N°317, 30 avril 1997.
- « Dossier : perspectives de la stratégie militaire française », les cahiers de MARS, 1999.