

Evolution des opérations de maintien de la paix

par

Michel Liégeois

*Chargé de cours sur les questions stratégiques à l'Université catholique de Louvain
Membre du Centre d'études des crises et des conflits internationaux (CECRI - UCL)*

1. Le maintien de la paix : entre inaction et intervention

A l'entame d'une réflexion sur les interactions entre maintien de la paix et action humanitaire, une similitude s'impose d'emblée : les deux concepts souffrent d'un emploi surabondant. A force d'être galvaudés, ils perdent tout sens précis et leur utilisation devient difficile dans le cadre d'une réflexion rigoureuse. La question de l'humanitaire étant amplement traitée par ailleurs dans le présent ouvrage, les lignes qui suivent s'efforceront donc, en priorité, de clarifier le concept d'opération de maintien de la paix et de montrer comment celui-ci a évolué dans le temps. La question de l'interaction entre maintien de la paix et humanitaire sera ensuite abordée sous les angles politiques et militaires.

De la Somalie à la Bosnie, du Rwanda au Kosovo ou à la Macédoine, partout où les militaires sont déployés avec une mission autre que celle de combattre un ennemi désigné, le langage courant semble avoir adopté le terme « maintien de la paix » comme dénomination générique. Entre la guerre et l'inaction, le maintien de la paix constituerait ainsi une sorte de moyen terme permettant de concilier les contraintes contradictoires que ressentent les décideurs politiques des pays occidentaux. Ces contraintes sont de deux ordres. D'une part, la médiatisation quasi instantanée des conflits - et des catastrophes humanitaires qu'ils génèrent - rend l'inaction intenable politiquement. L'opinion publique, en effet, juge intolérable que des nations riches et puissantes demeurent l'arme au pied face aux images insoutenables que diffusent les réseaux télévisés. D'autre part, cependant, les décideurs politiques perçoivent - à tort ou à raison - une réticence croissante du public à tolérer que leurs soldats soient sacrifiés sur des théâtres d'opérations lointains, là où aucun intérêt vital pour leur pays ne semble en jeu. C'est de cette contradiction qu'émerge le syndrome du « *do something* », d'après le titre de

l'ouvrage autobiographique du général Briquemont¹. Il faut « faire quelque chose », certes, car l'inaction est moralement inacceptable, mais il faut le faire en minimisant les risques encourus et, par conséquent, en évitant la confrontation armée. Au début de la décennie 90, les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies sont devenues un des principaux lieux d'expression de cette contradiction. Détourné de sa vocation initiale, le maintien de la paix s'est progressivement transformé en une modalité d'intervention internationale multiforme et évolutive dont la cohérence a été mise à rude épreuve. En filigrane de cette évolution, le principe humanitaire est omniprésent : comme motivation dans l'établissement de l'opération (Somalie), comme justification de la poursuite d'une opération déjà engagée (Bosnie), comme légitimation d'une intervention non revêtue de la légalité requise (guerre du Kosovo), comme couverture d'une opération nationale (Opération Turquoise).

2. Motivation et légitimité des opérations humanitaires

Dans quelle mesure les motivations humanitaires ont-elles pesé sur la décision de mettre sur pied certaines opérations de maintien de la paix ? Notons d'emblée que, pour bon nombre de spécialistes des relations internationales, cette question n'a guère de sens. Pour les tenants de l'école réaliste des relations internationales, en effet, l'action des Etats est motivée par leur seul intérêt. Les réalistes estiment donc illusoire d'imaginer une quelconque motivation humanitaire dans l'agir des Etats. Dans cette conception, l'humanitaire ne peut être qu'un alibi opportunément brandi dans le cadre d'une stratégie de légitimation internationale d'une intervention. Les évolutions les plus récentes et l'observation de l'attitude adoptée par certains Etats conduisent toutefois à relativiser quelque peu le caractère radical du postulat réaliste.

A peine acceptée, l'idée d'une motivation humanitaire dans le chef des Etats bute cependant sur un redoutable obstacle méthodologique. De quelle motivation parlons-nous ? De celle qui est exprimée ? Dans le cas des Etats, elle l'est rarement. Et, dans les rares cas où un Etat expose publiquement les motivations de son acte, quelle garantie a-t-on de sa sincérité ? De surcroît, ni un Etat ni, à plus

¹ Lieutenant général Francis Briquemont, *Do something, General !*, Bruxelles, Labor, 1997.

forte raison, une organisation internationale comme l'ONU ou l'OTAN ne peuvent être assimilés à une individualité agissant en fonction d'une rationalité univoque. Leur action résulte le plus souvent d'un compromis entre des intérêts multiples, concurrents, voire contradictoires. La question de la motivation des Etats est sans doute importante dans le cadre d'une réflexion morale mais, force est de reconnaître que, d'un point de vue strictement scientifique, elle mène souvent dans une impasse.

La question de la légitimation constitue un deuxième point de rencontre entre le maintien de la paix et l'humanitaire. L'ordre international établi par la Charte des Nations unies repose en effet sur le principe de souveraineté des Etats. Toute action militaire à l'intérieur d'un Etat tiers en l'absence de son consentement constitue donc une agression. Dans un monde où les Etats semblent davantage soucieux qu'auparavant de voir leur action internationale revêtir une certaine légitimité, l'humanitaire constitue une des justifications possibles à l'intervention d'un Etat ou d'un groupe d'Etats sur le territoire d'un tiers. L'Opération Turquoise menée par la France au Rwanda ainsi que la guerre menée par l'Alliance atlantique contre la Serbie constituent d'assez bons exemples de ce processus. Notons au passage que, dans le premier cas, l'action de la France était légale du point de vue du droit international puisqu'elle s'appuyait sur une autorisation explicite délivrée par une résolution du Conseil de sécurité. A l'inverse, l'intervention des Alliés en faveur du Kosovo, n'avait pas, quant-à-elle, reçu une telle autorisation. On a beaucoup écrit sur les agendas cachés qui pouvaient sous-tendre ces deux opérations. Le label humanitaire aurait-il ainsi été usurpé ? Poser la question en ces termes revient, une fois de plus, à s'interroger sur les motivations des Etats. En la matière, mieux vaut ne guère se faire d'illusions sur la pureté de leurs intentions. Il n'est pas certain, toutefois que l'approche par la moralité soit appropriée. Par nature, en effet, parce qu'il n'est pas une personne mais une institution, le comportement d'un Etat ne peut être apprécié selon les critères moraux habituellement employés pour évaluer les conduites individuelles. Pour conserver son intérêt analytique, l'appréciation du caractère humanitaire de l'action des Etats et des organisations internationales doit sans doute rechercher un point d'appui objectif, à savoir l'observation de leurs

objectifs et de leurs actes, plutôt que de se hasarder à d'improbables spéculations quant à leurs motivations.

3. Les opérations de maintien de la paix : un concept cohérent né dans un contexte particulier

Bien que le grand public identifie le maintien de la paix aux Casques bleus des Nations unies, il convient de rappeler que la Charte des Nations unies ne prévoit pas ce type d'action. Dans l'esprit des rédacteurs de la Charte, en effet, le maintien de la paix et de la sécurité internationale devait être assuré par un mécanisme de sécurité collective dont le Conseil de sécurité constituait la pierre angulaire. Pour ce faire, ce dernier organe s'est vu confier un éventail de moyens d'action comportant des mesures coopératives (chapitre VI) et coercitives (chapitre VII). Imaginé dans le contexte de la vaste alliance constituée pour vaincre les puissances de l'Axe, ce système est devenu inopérant dès le début de la guerre froide. Disposant du droit de veto au sein du Conseil de sécurité, les puissances antagonistes usèrent et abusèrent de cette faculté de blocage dans le cadre de la confrontation planétaire qu'elles se livraient.

Il faut l'imagination créatrice de quelques personnalités remarquables pour que, en dépit de ce contexte défavorable, l'ONU s'engage dans des voies d'action inédites pour concourir au maintien de la paix et de la sécurité internationale. C'est ainsi que la première opération de maintien de la paix de l'ONU par interposition de Casques bleus entre parties belligérantes s'est déroulée dans le contexte du conflit israélo-arabe, lors de l'affaire de Suez, en octobre 1956. Il s'agit de la Force d'urgence des Nations unies (FONU).

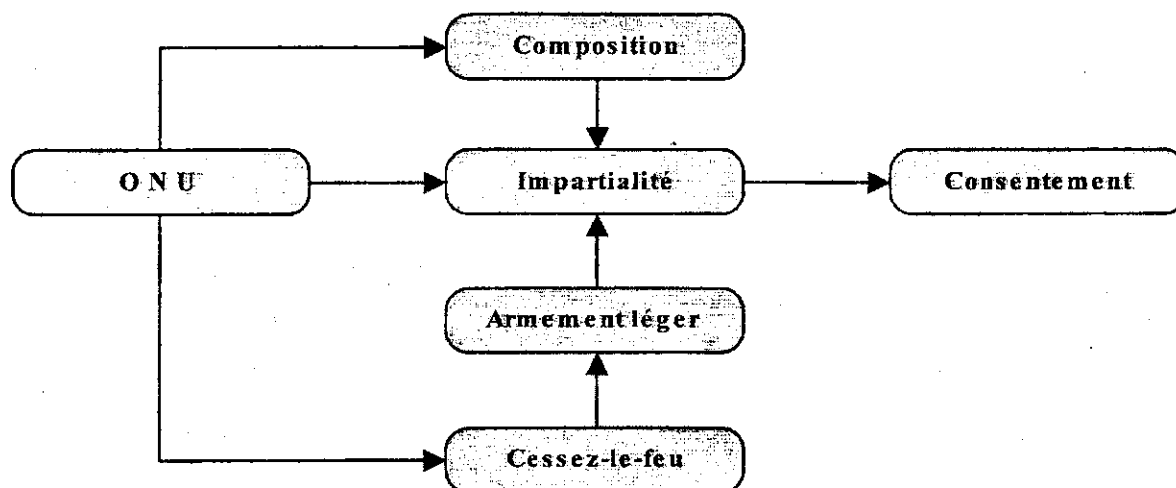
Les contraintes internationales étaient de trois ordres, d'abord celles de la guerre froide. Aucun des deux grands ne souhaitait voir la question du Proche-Orient dégénérer en conflit majeur. Ensuite, les contraintes propres au différend entre l'Égypte et les Franco-britanniques sur le canal de Suez. Enfin, troisième niveau de contraintes, le conflit israélo-arabe proprement dit. À partir de cet ensemble de contraintes, deux personnalités vont exercer leur imagination créatrice : le Secrétaire général de l'ONU, le Suédois Dag Hammarskjöld et le Ministre

canadien des Affaires étrangères Leaster Pearson. Le déploiement d'une force internationale neutre permettait en effet de rencontrer les préoccupations des différentes parties. Pour les Israéliens, l'arrêt des incursions de Fedayns. Pour les Franco-britanniques la liberté de navigation sur le canal. Pour l'Egypte, le départ des forces étrangères de son territoire et l'exercice de la souveraineté sur le canal.

Pour rendre cette Force acceptable par les Egyptiens, il fallait faire en sorte que son statut de neutralité ne fasse aucun doute et qu'en aucun cas ses soldats ne ressemblent à ceux qui venaient d'agresser l'Egypte. Or, les soldats canadiens, par exemple, portaient des uniformes de style britannique. On chercha, dans un premier temps, à équiper les contingents de la Force de bérets bleus mais leur fabrication auraient pris trop de temps. En revanche, il subsistait en Allemagne, un stock important de doublure de casques américains en plastique. Il fut aisé de peindre ceux-ci à la bombe en bleu ONU. Les « Casques bleus » étaient nés.

Dans la foulée, dix opérations du même ordre vont voir le jour entre 1956 et 1974. C'est au cours de cette période que se forment les six principes de base du maintien de la paix traditionnelle. Imposés par les circonstances et confortés par l'expérience, ces principes constituent un ensemble cohérent qui a progressivement été intégré en tant que doctrine par le secrétariat général de l'ONU :

- (1) L'opération est décidée et conduite par l'ONU ;
- (2) L'opération est conduite avec le consentement formel des parties belligérantes ;
- (3) L'opération n'est déployée qu'en présence d'un cessez-le-feu effectif ;
- (4) La Force se conduit d'une façon impartiale vis-à-vis des belligérants et son déploiement ne préjuge en rien de l'issue politique du conflit ;
- (5) La Force est multinationale. Elle est composée de contingents mis à disposition de l'ONU par des Etats membres non impliqués dans le conflit en cours ;
- (6) La Force est légèrement armée. L'usage de la force est strictement limité à la légitime défense.



Comme on peut le voir sur ce schéma, les six principes du maintien de la paix traditionnel forment un ensemble d'une grande cohérence.

Chacune des caractéristiques de la démarche contribue à l'équilibre de l'ensemble. Le caractère « onusien » de la Force lui confère sa légitimité et, à tout le moins, la présomption d'impartialité nécessaires à son acceptation par les parties en conflit. Cette présomption est à son tour renforcée par le caractère multinational et géographiquement équilibré de la Force. D'autre part, l'ONU, en tant que représentant de la communauté internationale, possède l'autorité morale propice à l'obtention d'un cessez-le-feu. Cet arrêt des combats permet, à son tour, que l'armement de la Force soit limité aux armes légères et leur usage circonscrit à la légitime défense. Les Casques bleus se trouvent donc déployés tout à la fois comme gages de l'implication de la communauté internationale et comme otages volontaires soumis à la bonne volonté des parties. Une telle faiblesse, une telle vulnérabilité revendiquée, offre aux belligérants une garantie structurelle d'impartialité, laquelle ouvre la voie à la réalisation de l'ultime condition nécessaire au déploiement de la Force : le consentement des parties au conflit. Celui-ci est à la fois la condition indispensable du déploiement des Casques bleus et le sous-produit des caractéristiques de la Force.

4. Evolutions après la guerre froide

La fin de la guerre froide, qui débarrasse le Conseil de sécurité de l'usage intempestif du veto est marquée par une recrudescence des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Entre 1988 et 1992, pas moins de treize missions sont mises sur pied, soit l'équivalent du nombre d'opérations réalisées par l'ONU durant les quarante premières années de son existence. Dans un premier temps, cette explosion quantitative se situe dans la continuité directe des opérations de la première génération dont les principes demeurent d'application.

Si la fin de la guerre froide induit une recrudescence du nombre des opérations de maintien de la paix « classiques », elle est aussi à l'origine d'une importante évolution de la forme de certaines d'entre-elles. Cette évolution qualitative est suffisamment sensible pour que les observateurs s'accordent à parler d'opérations de la « deuxième génération ». Cette seconde génération se caractérise par des changements au niveau de la taille des opérations, des tâches qui leur sont confiées et du contexte dans lequel elles se déroulent.

Ces opérations – Namibie, Salvador, Cambodge, ... - se caractérisent par une ambition croissante. Leur mandat comporte surtout un volet civil très large, impliquant la prise en charge administrative de pays entiers ainsi que l'organisation et la supervision d'élections. Leur volet militaire, quant à lui, demeure soit modeste par la taille, soit cantonné aux tâches habituelles du maintien de la paix traditionnel. Les opérations de la deuxième génération n'ont donc pas conduit à une remise en cause de la culture onusienne du maintien de la paix. Elles ont tout au plus offert au maintien de la paix traditionnel de nouvelles opportunités d'emploi. Toutefois, l'ampleur nouvelle des tâches a fait apparaître, de manière plus sensible encore, les faiblesses de l'ONU en termes de capacité de planification opérationnelle et de procédure budgétaire. Faiblesses qui avaient déjà été constatées au cours des opérations de la génération précédente.

Pourtant la véritable crise n'est pas loin. Elle résulte d'un malentendu qui porte sur l'impact réel des opérations de l'ONU. Lorsque l'on analyse les opérations de

l'immédiat après-guerre froide, on constate que leur succès n'est jamais dû principalement à leur action propre mais plutôt au soutien politique des superpuissances au processus de paix et/ou à la bonne volonté des parties quant à la mise en œuvre des accords. Aucune opération n'a la moindre chance de réussite en l'absence de ces deux facteurs. Toutefois, la multiplication des opérations, et la crédibilité croissante dont bénéficie l'ONU, au fur et à mesure que ces opérations permettent la résolution de vieux conflits, conduisent insensiblement à l'idée que les opérations de maintien de la paix sont dotées d'une capacité propre à stopper les combats et à résoudre les conflits. A l'époque, Boutros Boutros-Ghali estimait lui-même, dans une interview accordée au journal *Le Monde*, que l'organisation qu'il dirigeait souffrait d'un excès de crédibilité².

Cet excès de crédibilité participe d'un phénomène plus large, à savoir l'illusion du « nouvel ordre mondial ». La notion de « nouvel ordre mondial » apparaît dans le discours américain au cours de la formidable offensive médiatico-diplomatique visant à constituer une coalition aussi large que possible pour repousser les Irakiens hors du Koweït envahi par eux le 2 août 1990. L'idée est simple : elle consiste à présenter l'opération « Tempête du désert » comme une opération de police internationale à l'encontre d'un délinquant auteur d'une agression intolérable. Le fait que Washington soit parvenu à constituer une coalition aussi large et que l'ensemble des opérations militaires ait été autorisé par des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, accrédite l'idée que la guerre froide est définitivement achevée et que plus rien ne s'oppose donc à ce que fonctionnent enfin les mécanismes de sécurité collective prévus par la Charte des Nations unies.

Les événements s'enchaînent ensuite très rapidement. Dès la défaite irakienne, en effet, les Kurdes engagent une offensive militaire contre les forces de Bagdad qu'ils espèrent suffisamment affaiblies. Ils escomptent également un soutien international et la possibilité de voir enfin leur volonté d'autodétermination prise en compte. Double erreur : les forces irakiennes écrasent les rebelles kurdes et la communauté internationale n'entend pas favoriser la création d'un Etat kurde, notamment parce que la Turquie – allié précieux des Etats-Unis dans cette région

² Interview in *Le Monde*, 13 janvier 1993.

– ne veut pas en entendre parler. Le drame humanitaire qui se joue alors au Kurdistan irakien menace d'enlever aux Occidentaux en général - et aux Etats-Unis en particulier - tout le crédit que la guerre du Golfe leur avait fait gagner auprès de leurs opinions publiques. L'ampleur de la tragédie est telle que seule des moyens militaires massifs semblent à même d'y faire face avec efficacité et dans les délais requis. Or le dispositif militaire de *Desert Storm* est là, tout proche, pleinement opérationnel. Dès lors, comment justifier qu'il demeure inactif ?

C'est de cette situation que naît la résolution 688. Laquelle marque le franchissement d'un seuil important, puisque, pour la première fois, le Conseil de sécurité affirme que la politique intérieure d'un Etat peut menacer la paix et la sécurité internationale. Pour autant, l'opération *Provide Comfort*, qui se déploie avec la même puissance logistique et la même généreuse couverture médiatique que *Desert Storm*, n'est pas, comme telle, une opération de l'ONU ; mais une opération menée par certains Etats membres, les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne, principalement et, à un niveau plus modeste, les Pays-Bas, la Belgique et l'Espagne – sur la base juridique de la résolution 688. Tout ceci est évidemment fort étranger à une réelle opération de maintien de la paix mais l'amalgame évoqué plus haut fait son œuvre. Il donne à penser que la coalition des puissances, placée sous la bannière de l'ONU, est à même de jouer le rôle de gardien de l'ordre international. Même le principe d'inviolabilité de la souveraineté nationale est supposé s'effacer – la résolution 688 en atteste – devant la puissance irrésistible des nouveaux gardiens de l'ordre et de la justice internationale. Bien sûr, tout le monde n'est pas dupe. Nombreux sont ceux qui peuvent faire la différence entre une convergence circonstancielle d'intérêts et une organisation de sécurité collective ; entre des attitudes fondées sur des convictions profondément ancrées et des décisions prises sous la pression des événements, des médias et de l'opinion publique ...

Néanmoins, à cette époque, même les plus chevronnés des diplomates pensent que quelque chose de fondamental est en train de changer. Les blocages de la guerre froide sont définitivement levés. L'ONU est reconnue par tous comme le représentant de la légitimité internationale. Son Conseil de sécurité fonctionne

avec une certaine efficacité. Les opérations de maintien de la paix ont prouvé leur capacité à prendre en charge avec succès une grande variété de situations conflictuelles. La guerre du Golfe a démontré la fin de l'impunité des agresseurs. Enfin, la résolution 688 ouvre une brèche dans le caractère jusque-là absolu de la souveraineté des Etats. Désormais, les problèmes humanitaires sont des problèmes de sécurité internationale et, à ce titre, peuvent faire l'objet de mesures sur base des chapitres VI et VII de la Charte des Nations unies.

Le processus décrit ci-dessus a tout de l'emballement : improvisation opérationnelle, audaces juridiques, amplification par les médias. Il manque par conséquent de bases solides. Que vont devenir les principes énoncés, une fois sortis du contexte particulier de l'après-guerre du Golfe ? Vaste question qui nécessiterait de longs développements, notamment sur tout ce qui a trait au droit d'ingérence humanitaire. Dans le cadre de notre étude, toutefois, ce sont les conséquences en terme d'évolution des opérations de maintien de la paix qui nous importent.

6. Maintien de la paix et action humanitaire : les dilemmes opérationnels

La première question à surgir lors de la confrontation des principes du maintien de la paix avec ceux de l'action humanitaire est celle de l'attitude requise en cas d'insuffisance voire d'absence de consentement. Le décideur se voit alors confronté à deux dilemmes, le premier d'ordre éthique et le second d'ordre opérationnel. Le dilemme éthique surgit lorsque l'une des parties dont le consentement est requis figure au banc de la communauté internationale, en raison de ses agissements belliqueux, criminels ou manifestement contraires au droit de l'Homme. Si la technique du maintien de la paix apparaît comme la plus appropriée, il ne sera pas possible d'exclure la partie en question de la discussion sur le mandat et les modalités de déploiement de la Force. On se situe ici au cœur de la culture des Nations unies dont l'interprétation du principe de consentement préalable est très stricte et laisse donc peu d'espace à l'interprétation en fonction de considérations d'ordre moral. En conséquence, si l'on considère l'une des parties comme réellement infréquentable, si l'on ne peut concevoir de traiter avec elle, si l'on refuse que la faisabilité de l'ensemble de l'opération dépende du bon

vouloir de personnages perçus comme des délinquants internationaux, alors, ainsi que le note Olivier Paye, *il faut renoncer au maintien de la paix dont l'essence même nécessite la coopération de tous les protagonistes et envisager d'autres modalités*³.

Le dilemme opérationnel résulte, quant à lui, d'exigences contradictoires par rapport à la rapidité du déploiement des Casques bleus. Le bon sens et l'expérience montrent que l'efficacité d'une opération de maintien de la paix est d'autant plus grande qu'elle intervient à un stade précoce de la crise. L'idéal consiste même à déployer les Casques bleus avant le déclenchement des hostilités. Cependant, dès l'instant où ce déploiement préventif n'a pas été possible et que l'affrontement militaire a débuté sur le terrain, on ne peut plus se contenter de raisonner comme si la crise suivait un déroulement linéaire. La règle « le plus tôt est le mieux » ne s'applique plus d'office. En effet, il faut alors prendre en considération le temps nécessaire à la négociation d'un accord entre les parties pour le déploiement d'une force de maintien de la paix : *quand les négociations menant à une cessation des hostilités supervisée par une opération de maintien de la paix sont menées de façon globale tant en ce qui concerne les parties en présence que par rapport à la substance du différend, la probabilité d'une reprise des hostilités sera considérablement réduite*⁴. Il est parfois préférable de retarder le déploiement de quelques semaines pour que celui-ci se déroule dans les meilleures conditions et offre les meilleures chances de succès. D'un autre côté, les affrontements en cours font des victimes, occasionnent des dégâts, nourrissent des haines et des ressentiments qui mettront d'autant plus de temps à s'effacer. D'où le dilemme qui oblige de choisir entre, d'une part, un déploiement rapide dans des conditions précaires et, d'autre part, un concept d'opération mûrement réfléchi, négocié et accepté par les différentes parties en présence, au prix d'une arrivée plus tardive des Casques bleus sur le terrain. La culture stratégique des Nations unies penche sans aucun doute vers le second terme du dilemme tandis que la logique humanitaire s'oriente plus volontiers vers le premier.

³ Olivier Paye (et al.), *A la recherche du nouvel ordre mondial II – L'ONU : mutations et défis*, Bruxelles, Editions complexe, 1993, p.102.

⁴ Henry Wiseman, *Peacekeeping in the International Context*, in Indarjit Rikhye (ed.) *The United Nations and Peacekeeping – Results, Limitations and Prospects : The Lessons of 40 Years of Experience*, London, MacMillan and the International Peace Academy, 1990, p.39.

Les principes de neutralité et d'usage de la force limité à la légitime défense confrontent à des dilemmes du même ordre. Quelle attitude adopter vis-à-vis de l'agresseur, responsable de situations humanitaires dramatiques ? Peut-elle être identique à celle adoptée vis-à-vis des victimes ? La logique humanitaire, se veut neutre dans son mode opératoire : les victimes sont assistées sans distinction. Les organismes d'aides humanitaires conservent cependant leur liberté de parole et donc la faculté de dénoncer à l'opinion publique internationale les auteurs des actes dont ils sont les témoins sur le terrain. Dans la logique du maintien de la paix, la marge de manœuvre est extrêmement étroite. Tout écart par rapport à la stricte impartialité risque fort de se voir sanctionner par une remise en question du statut de la Force et par l'impossibilité pour celle-ci d'exécuter son mandat.

7. Débats doctrinaux et perspectives

D'importants débats doctrinaux sont en cours depuis le début des années 90 sur les capacités d'adaptation de la doctrine onusienne du maintien de la paix à des conditions de déploiement totalement différentes de celles qui prévalaient lors des opérations de la première génération. Ces débats portent principalement sur la question du consentement et de l'usage de la force. Dans un premier temps, la tendance dominante considéra les différentes modalités d'intervention d'une tierce partie dans un conflit comme s'inscrivant dans un continuum stratégique. Depuis les options les plus légères, l'envoi d'observateurs militaires non armés, par exemple, jusqu'aux opérations de rétablissement de la paix avec usage de tous les moyens militaires disponibles, ce continuum s'appuyait sur une logique simple : plus les conditions de base du déploiement étaient éloignées de celles du maintien de la paix traditionnel, plus les moyens militaires devaient s'accroître et plus la faculté de faire usage de la force était supposée s'élargir. Cette conception était notamment défendue au sein de l'Etat-major de l'armée américaine ainsi que dans les productions d'un certain nombre de chercheurs d'outre-atlantique. L'opération somalienne sonnera le glas de la théorie de la continuité. L'expérience montra en effet que, quant bien même cela ne présentait guère de difficulté sur le plan opérationnel, la reconversion d'une opération d'imposition de la paix en une opération de maintien de la paix posait un problème politique fondamental en

raison de la nature intrinsèquement différente des deux modalités, la première étant de nature coercitive et la seconde de nature coopérative.

Après l'échec somalien, c'est la Bosnie qui sera le théâtre de nouvelles tentatives d'adaptation du concept d'opération de maintien de la paix à un contexte pour lequel il n'avait pas été conçu à l'origine. Là encore, la situation humanitaire des populations civiles explique, au moins partiellement, la volonté de déployer une force de maintien de la paix en l'absence des conditions préalables à l'exécution de son mandat, à savoir le consentement des parties et le respect d'un cessez-le-feu. Les innovations stratégiques tiennent en trois notions : délimitation, superposition et juxtaposition. La stratégie de délimitation résulte d'une adaptation de la vieille idée française de « couloir humanitaire ». Elle consiste à délimiter sur le terrain des zones humanitaires sanctuarisées permettant ainsi aux organisations humanitaires de travailler dans des conditions acceptables. Appliquée au enclaves musulmanes de Bosnie-Herzégovine sous la dénomination de Zones de sécurité, le concept s'est heurté à de nombreux obstacles dont les principaux étaient la non délimitation, la non démilitarisation et l'insuffisance des effectifs de l'ONU affectés à leur protection.

C'est précisément en raison de ces obstacles que le Conseil de sécurité a jugé indispensable de superposer aux zones de sécurité un mécanisme d'appui aérien rapproché dont l'effet dissuasif était supposé compenser la vulnérabilité des zones en question. Novateur dans sa conception, l'ensemble du dispositif reposait ainsi sur la superposition d'une stratégie coopérative – les zones de sécurité ont été créées avec l'assentiment des parties au conflit en fonction d'objectifs de nature humanitaire – et d'une stratégie coercitive – la menace de frappes aériennes contre tout auteur d'agression contre les Casques bleus présents dans les zones de sécurité – dont l'OTAN était chargée de la mise en œuvre. Ici, l'échec résulte du caractère manifestement contradictoire des deux composantes de la stratégie. Au lieu de se renforcer mutuellement, les volets coopératifs et coercitifs du dispositif développaient des effets fratricides : la vulnérabilité des Casques bleus affectait la crédibilité de la menace de frappes aériennes tandis que le recours potentiel à ces dernières remettait en cause le statut de neutralité de la FORPRONU, élément clé de la réussite de son mandat.

Au printemps 1995, le déploiement de la Force de réaction rapide franco-britannique (FRR), en juxtaposant à la FORPRONU une composante coercitive terrestre, à base d'artillerie, notamment, constitue une troisième modalité originale visant à compenser le caractère inadapté du mandat et des moyens de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine. Les résultats tactiques obtenus par la FRR sont indéniables puisqu'ils permirent de rétablir la sûreté des accès à Sarajevo. L'appréciation de la pertinence de la stratégie de juxtaposition pratiquée à cette occasion doit cependant tenir compte du contexte général du conflit. Au printemps 1995, le moment était proche, en effet, où les efforts de règlement politique du conflit céderaient la place à une stratégie beaucoup plus musclée associant les frappes aériennes contre Serbes de Bosnie et la diplomatie de Richard Holbrooke. Ainsi, en se regroupant, les Casques bleus avaient déjà notablement réduit leur vulnérabilité à l'égard d'éventuelles opérations de représailles à leur rencontre. La FRR intervint donc à un moment où la FORPRONU ne constituait plus le vecteur essentiel des efforts occidentaux en Bosnie.

Depuis la mise en œuvre des accords de Dayton, l'étude des dispositifs politico-militaires mis en place dans le cadre du processus de paix dans les Balkans permet d'observer un nouveau partage des tâches. Au niveau politique, l'établissement de la paix (*peacemaking*), pour reprendre la terminologie de l'*Agenda*, échappe dorénavant à l'ONU pour apparaître comme l'apanage d'un forum diplomatique ad hoc, le groupe de contact. Sur ce plan, la sécurité collective cède donc la place au concert des puissances.

S'agissant de l'ONU, la logique du nouveau partage des tâches semble lui assigner les difficiles et longues tâches politiques et administratives de construction de la paix (*peace-building*), à savoir la mise sur pied et la supervision d'élections, l'organisation du rapatriement des réfugiés, la reconstruction de l'administration et des forces de l'ordre, etc.

Sur le plan militaire, c'est bien entendu l'OTAN qui a mené les opérations coercitives à l'encontre du régime de Belgrade. Mais c'est également l'Organisation atlantique qui est le maître d'œuvre des opérations de maintien de

la paix (*peacekeeping*) déployées dans la région : IFOR puis SFOR en Bosnie et KFOR au Kosovo. Si l'on considère les activités de maintien de la paix poursuivie par l'ONU en Slavonie orientale (UNTAES) et dans la péninsule de Prevlaka, on pourrait croire à un simple partage territorial des tâches : la Bosnie pour l'OTAN, la Croatie pour l'ONU. L'explication est cependant moins prosaïque. Tout d'abord, il convient de constater que, du début à la fin des années 90, l'ONU est passée d'un excès de crédibilité à un déficit de crédibilité. Les Casques bleus ne constituent donc plus un vecteur crédible pour une opération de maintien de la paix dans les Balkans. Quant bien même cette crédibilité leur serait encore acquise, les Casques bleus ne seraient pourtant pas à leur place dans les Balkans. C'est, ne l'oublions pas, après avoir subi des frappes aériennes intensives que les Serbes ont accepté de s'asseoir à la table des négociations qui ont conduit aux accords de Dayton. C'est encore sous la menace d'une destruction complète de son potentiel économique et militaire que le régime de Belgrade a finalement signé les accords mettant un terme au conflit du Kosovo. Dès lors, le consentement des parties au déploiement, respectivement de l'IFOR, de la SFOR, en Bosnie, et de la KFOR au Kosovo, n'était certainement pas de nature à favoriser la réussite d'une force de maintien de la paix de type traditionnel. Du reste, le mandat des forces déployées, basé sur le chapitre VII de la charte de l'ONU, comporte des aspects clairement coercitifs, à commencer par l'arrestation des personnes inculpées par le Tribunal pénal international de La Haye. Les différences avec les mandats des opérations dites traditionnelles ne s'arrêtent pas là. Les forces que l'OTAN a déployées dans les Balkans disposent de la totalité de leur équipement de façon à pouvoir faire face à n'importe quelle situation de combat. Leurs règles d'engagement sont beaucoup plus souples que dans le cadre d'une opération classique de l'ONU. Enfin, les activités de renseignement sont non seulement autorisées mais pratiquées à très grande échelle.

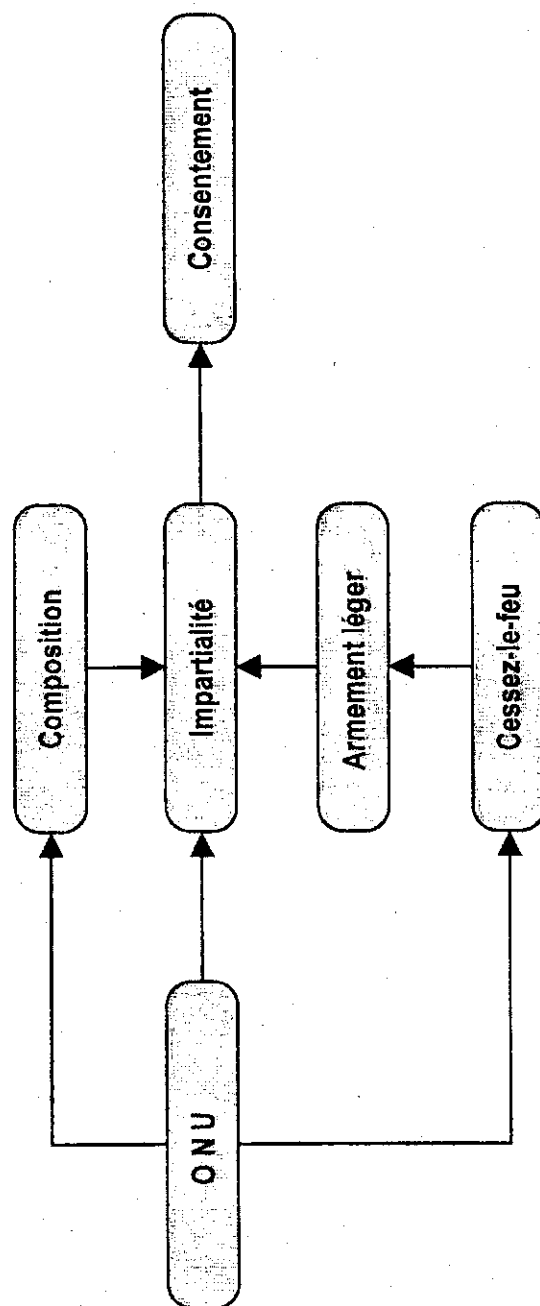
Tout indique, par ailleurs, que les Etats disposant des ressources militaires aptes à mener ce type d'opérations, les Etats-Unis en tête, ne sont pas prêts les placer sous commandement onusien. Dans ces conditions, le partage des tâches observé dans les Balkans pourrait fort bien préfigurer un nouveau *modus operandi* en matière de maintien de la paix, valable également dans d'autres régions du monde. Au terme de celui-ci, soit les conditions préalables au déploiement des opérations de

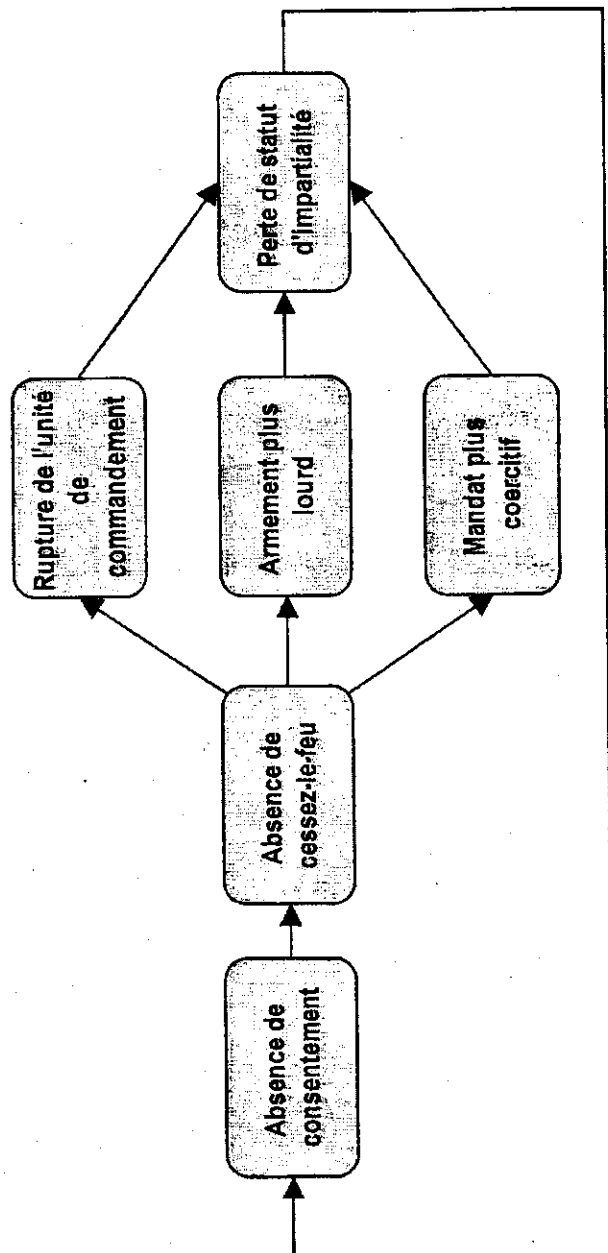
maintien de la paix traditionnel sont remplies et l'ONU jouera alors son rôle habituel conformément à la culture stratégique décrite précédemment ; soit les conditions de déploiement de ce type d'opérations ne sont pas réunies et l'Organisation s'en trouvera le plus souvent réduite au rôle d'instance de légitimation. A l'image de ce qui s'est produit dans les Balkans, l'initiative et le contrôle des opérations devraient alors revenir à un Etat, à un groupe d'Etats ou à une organisation régionale. A charge pour ceux-ci de déployer une Force sur des bases adaptées aux circonstances politiques et opérationnelles.

Evidemment, cette nouvelle configuration ne va sans inconvénient. L'alternative comporte en effet un troisième terme : celui où les conditions du maintien de la paix traditionnel ne sont pas remplies tandis qu'aucun Etat, groupe d'Etats ou organisation régionale ne souhaite s'engager dans une opération de maintien de la paix plus ou moins coercitive. L'inconvénient est d'autant plus important que l'on pressent très bien que cette dernière hypothèse est loin d'être la moins probable des trois. Songeons ainsi, notamment, aux glacis des grandes puissances, où aucune intervention extérieure n'est envisageable, comme le montre le conflit tchétchène, ou encore à l'Afrique centrale, désormais déclarée « zone de non-intervention » par les quelques puissances qui y portent encore un certain intérêt⁵.

⁵ Voir, par exemple, T.Terrif, J.Fkeeley, The United Nations, Conflict Management and Spheres of Interest, in *International Peacekeeping*, vol.II, n°4, winter 1995, pp.510-535.
M.Liégeois, La Belgique et le maintien de la paix en Afrique subsaharienne après 1994 : une analyse stratégique, in O.Lanotte, Cl.Roosens, et C. Clément (dir.) *La Belgique et l'Afrique centrale de 1960 à nos jours*, Bruxelles, GRIP, Editions Complexe, 2000, pp.345-356.

“(...) peacekeepers – troops or police – who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles”.





Consentement

Total

Conditionnel

Partiel

Médiocre

Inexistant

Observation

Maintien de la paix
traditionnel

Supervision de cessez-le-
feu entre des forces
irrégulières

Protection de l'aide
humanitaire

Imposition de la paix

Nil

Légitime
défense

Posture
dissuasive

Coercition

Usage de
la force

