

Article

« Maintien de la paix et diplomatie coercitive : le cas de la Bosnie »

Michel Liégeois

Études internationales, vol. 29, n° 4, 1998, p. 867-887.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703957ar>

DOI: 10.7202/703957ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : erudit@umontreal.ca

Maintien de la paix et diplomatie coercitive : le cas de la Bosnie

Michel LIÉGEAIS*

RÉSUMÉ : Nous voulons démontrer comment la théorie de la diplomatie coercitive peut faire avancer le débat conceptuel sur la continuité ou la discontinuité qui existe entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix. Les leçons apprises à la suite des opérations somalienne et bosniaque ont clairement établi la césure conceptuelle entre le maintien de la paix dite « traditionnelle » et l'imposition de la paix. Cependant, beaucoup de questions demeurent concernant la possibilité d'utiliser des stratégies plus coercitives dans des circonstances où il n'existe ni cessez-le-feu préalable ni consentement des parties, comme l'exige normalement la doctrine ONU du maintien de la paix. En étudiant le cas de l'utilisation de frappes aériennes pour maintenir une zone de sécurité désignée par l'ONU en Bosnie, nous offrons une illustration des grandes difficultés – aux niveaux politique, stratégique et opérationnel – de combiner les « stratégies de puissance » et les « stratégies coopératives ». Nous concluons que c'est entre ces deux types de stratégies qu'il faut situer la césure conceptuelle. Il est difficile de combiner les « stratégies de pouvoir » et les « stratégies de coopération » dans la mesure où le contexte politique et les contraintes opérationnelles les amènent non pas à s'appuyer l'un sur l'autre, mais bien à s'affaiblir mutuellement.

ABSTRACT : This article seeks to show how the theory of coercive diplomacy can help advance the conceptual debate over the continuity or discontinuity existing between peacekeeping and peace-enforcement. The lessons learned after the operations in Somalia and Bosnia have clearly drawn a conceptual fine line between "traditional peacekeeping" and peace-enforcement. Many questions still remain about the possibility of using more coercive strategies in circumstances where there is neither a cease-fire in place nor consent from the parties to the conflict, as normally required by traditional UN peacekeeping doctrine. By studying the case of the use of air strikes to maintain a UN "safe area" in Bosnia, the article illustrates the great difficulties – at the political, strategic and operational levels – in combining "power strategies" and "co-operative strategies." The article concludes that the conceptual fine line must be drawn between these two types of strategies. It becomes difficult to combine "power strategies" and "co-operative strategies" to the extent that the political context and operational constraints cause the two of them to weaken – instead of strengthen – each other.

L'analyse politico-stratégique du maintien de la paix est une discipline relativement récente. Pendant des années, les écrits sur le maintien de la paix se sont limités à des témoignages ou à des études de cas. La totalité du champ d'analyse du maintien de la paix était occupée par les approches historiques et juridiques tandis que l'analyse stratégique était largement négligée. Ceci découle de la nature intrinsèque du maintien de la paix – qualifié maintenant de

* Candidat au doctorat en science politique à l'Université Catholique de Louvain, l'auteur a, en outre, bénéficié d'une bourse de l'OTAN pour la réalisation de la recherche dont le présent article synthétise les résultats.

« traditionnel » – qui, en dépit du statut militaire des casques bleus, n'est pas une stratégie militaire. En effet, les réussites et les échecs des opérations de maintien de la paix ont, pendant longtemps, dépendu avant tout du savoir-faire diplomatique et du contexte politique global plutôt que de l'efficacité militaire de la force de paix. Dès lors, l'approche stratégique du maintien de la paix n'apparaissait ni utile ni opportune.

La fin de la guerre froide, et le renouveau du Conseil de sécurité qui en a résulté, ont généré des changements quantitatifs et qualitatifs dans les activités de maintien de la paix des Nations Unies. Confrontées aux conséquences de conflits intra-étatiques, les opérations des Nations Unies ont été amenées à intégrer de nouvelles tâches tant au niveau militaire qu'aux niveaux civil, administratif et humanitaire. Ceci a provoqué une augmentation considérable de la taille des opérations, certaines d'entre elles – APRONUC, ONUSOM, FORPRONU, par exemple – devenant de véritables monstres. Tandis que le nombre et la taille des opérations s'accroissaient, les conditions politiques et opérationnelles de leur déploiement devenaient de plus en plus précaires. Ces changements qualitatifs concernaient avant tout le cessez-le-feu préalable et le consentement des parties, deux critères de base de la doctrine ONU du maintien de la paix considérés jusqu'alors comme des conditions nécessaires aux activités de maintien de la paix. Avec les conflits intra-nationaux, le Conseil de sécurité se voyait confronté à des situations floues et était conduit à envisager le déploiement de casques bleus là où il n'y avait pas de cessez-le-feu effectif et où le consentement des parties demeurerait incertain. Cette « seconde génération » d'opérations est à l'origine du surcroît d'intérêt scientifique pour le maintien de la paix. Le vide conceptuel dans lequel le Conseil de sécurité avait précipité les casques bleus représentait un défi de taille pour tous les spécialistes de la question.

Depuis 1956, année au cours de laquelle Lester B. Pearson et Dag Hammarskjöld ont esquissé à chaud quelques principes du maintien de la paix, les Nations Unies ont élaboré une culture stratégique solide et cohérente, combinant raffinements conceptuels et expériences opérationnelles. À la fin des années 80, la culture stratégique des Nations unies fut cependant incapable de répondre aux questions posées par des opérations qui sortaient du cadre du maintien de la paix traditionnel sans pour autant appartenir à la catégorie juridique de l'imposition forcée de la paix aux termes du chapitre VII de la charte. Ce vide stratégique et conceptuel a déclenché le débat sur la « zone grise » et conduit les spécialistes du maintien de la paix à se pencher sur les aspects stratégiques de ces opérations. Tandis que, sur le terrain, les casques bleus « erraient dans le vide¹ », dans les états-majors et les universités, débutait la quête conceptuelle du chaînon manquant entre maintien et imposition de la paix.

1. John Gerard RUGGIE, « Wandering in the Void – Charting the UN's New Strategic Role », in *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 5, Nov./Dec. 1993, pp. 26-31.

I – La quête du chaînon manquant

À ses débuts, la quête du chaînon manquant prend surtout la forme d'un débat sur la continuité. Celui-ci fut lancé par Mackinlay et Chopra² qui proposèrent de décrire les nouvelles tâches des opérations de la seconde génération sous la forme d'un continuum caractérisé par une intensité, des moyens militaires et des risques opérationnels croissants, d'une extrémité à l'autre. Débutant par les missions d'observation conventionnelles et le maintien de la paix traditionnel et se terminant par l'imposition militaire de la paix, le continuum de Mackinlay et Chopra souligne le vide doctrinal dans lequel demeurent les missions situées en son centre, à savoir la supervision de cessez-le-feu entre forces irrégulières, l'assistance au maintien de l'ordre, la protection de l'assistance humanitaire, etc. En se déplaçant le long du continuum, on rencontre des difficultés croissantes liées à l'affaiblissement du consentement des parties et à la nécessité d'un usage plus intensif de mesures coercitives au niveau opérationnel. Dans un environnement marqué par une instabilité croissante, la sécurité de la Force et l'accomplissement de son mandat requièrent un surcroît de capacité militaire. Cette manière de voir implique de considérer les principes fondamentaux du maintien de la paix comme moins absolus. C'est pourquoi, la seconde partie de l'article abandonne le discours analytique pour adopter une approche prescriptive. Les auteurs considèrent que la flexibilité doit devenir la principale caractéristique opérationnelle des forces de la « seconde génération » de sorte que ces dernières puissent faire face à tout type d'opposition militaire susceptible de compromettre l'accomplissement de leur mission. En toutes circonstances, la sécurité des casques bleus est assurée par l'effet dissuasif d'une *force multinationale irrésistible*³. D'une extrémité à l'autre, le continuum de Mackinlay et Chopra compense la perte graduelle de consentement politique local par une force militaire internationale plus importante. Dans la partie centrale du continuum, la force militaire est destinée à dissuader ou à menacer, non à être utilisée.

La théorie de la continuité stratégique était en complète contradiction avec la culture stratégique du maintien de la paix des Nations Unies. Marrack Goulding, Secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix de février 1992 à mars 1993, a brillamment exposé ce point de vue dans *The Evolution of United Nations Peacekeeping*⁴. Dans cet article, Goulding établit également une typologie. Celle-ci définit six types d'opération : Type I, Déploiement préventif (ex. : Macédoine) ; Type II, Maintien de la paix traditionnel (ex. : Chypre) ; Type III, Mise en œuvre d'un règlement global (ex. : Cambodge, Namibie) ; Type IV, Protection de l'acheminement de l'aide humanitaire (ex. : Somalie, Bosnie) ; Type V, Déploiement d'une force de l'ONU dans un pays

2. John MACKINLAY and Jarat CHOPRA, « Second Generation Multinational Operations », in *The Washington Quarterly*, Summer 1992, pp. 113-132.

3. *Idem*, p. 120.

4. Marrack GOULDING, « The Evolution of United Nations Peacekeeping », in *International Affairs*, 68, 2, 1993, pp. 451-464.

où les institutions publiques ont disparu (ex. : Congo, Somalie) ; Type vi, Imposition d'un cessez-le-feu. À propos de cette typologie, Goulding apporte deux précisions qui le démarquent nettement de l'approche de Chopra et Mackinlay. Tout d'abord, le Secrétaire général adjoint note que le recours à la force ne peut constituer une réponse efficace à la détérioration du consentement politique des parties. En effet, le succès des opérations de type i à v repose totalement sur la coopération des parties. Si l'une d'entre elles vient à manquer à ses engagements, le recours à la coercition à son égard pourrait être tentant mais n'aboutirait, en définitive, qu'à la transformer en adversaire résolu, dès lors que l'impartialité de la Force internationale serait remise en question. Goulding affirme ainsi que, même si l'une des parties se montrait parfaitement respectueuse de ses engagements, tandis que l'autre les violait délibérément, le recours à la force contre cette dernière ne ferait probablement qu'aggraver la situation et compromettre l'issue favorable de l'ensemble du processus.

S'agissant du type vi (imposition du cessez-le-feu), Marrack Goulding estime qu'il ne s'agit pas à proprement parler de maintien de la paix et le lecteur perçoit clairement que c'est à contrecœur que ce dernier type a été inclus dans la typologie. Le diplomate britannique ne peut cependant que constater la tendance du Conseil de sécurité à déployer des casques bleus alors que les conditions habituellement requises ne sont pas réunies. Pour Goulding,

créer cette sorte de zone grise entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix peut donner lieu à des dangers considérables. En termes politiques, juridiques et militaires, ainsi qu'en termes de survie de nos propres troupes, il y a un monde de différence entre, d'un côté, un déploiement avec le consentement et la coopération des parties afin de les aider à concrétiser un accord auquel ils sont parvenus et, de l'autre côté, un déploiement en l'absence du consentement des parties utilisant la force pour les contraindre à accepter les décisions du Conseil de sécurité⁵.

Ce point de vue reflétait assez fidèlement la première culture stratégique onusienne du maintien de la paix. À l'époque, toutefois, celle-ci demeurerait largement non écrite. Dans l'*Agenda pour la paix*⁶, Boutros Boutros-Ghali demeurerait très vague en définissant le maintien de la paix comme « le déploiement d'une présence des Nations Unies sur le terrain, jusqu'à présent avec le consentement de toutes les parties concernées, impliquant normalement du personnel militaire et/ou policier des Nations Unies et fréquemment des civils. Le maintien de la paix est une technique qui accroît les possibilités tant de la prévention des conflits que de l'établissement de la paix⁷ ». En réalité, l'Agenda

5. *Idem*, p. 461.

6. Boutros BOUTROS-GHALI, *Un Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, établissement de la paix et maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général faisant suite à la déclaration de la réunion au sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, A/47/277 – S/24111, 17 juin 1992.

7. *Idem*, §20.

pour la paix présentait une approche très politique des problèmes de paix et de sécurité et s'attachait surtout à démontrer le caractère global et multi-dimensionnel de la problématique. Le maintien de la paix n'y faisait pas l'objet d'une conceptualisation très poussée. En son §50, il réitérait toutefois les principes de base du maintien de la paix traditionnel : mandat clair et praticable, coopération des parties, soutien du Conseil de sécurité. Il faudra attendre janvier 1995 et le *Supplément à l'Agenda pour la Paix*⁸ pour que le Secrétaire général introduise la notion de *maintien de la paix multifonctionnel* et intègre ainsi les opérations de la nouvelle génération dans la doctrine des Nations unies. En son §36, le *Supplément* se montre tout à fait explicite sur la question de la continuité : « Le maintien de la paix et l'usage de la force (autre qu'en légitime défense) devraient être considérés comme des techniques alternatives et non comme des zones adjacentes d'un continuum, permettant une transition aisée de l'une à l'autre⁹. »

Au cours des trois années qui séparent les deux documents, la réflexion stratégique a battu son plein, alimentée par les travaux académiques, par la production doctrinale des états-majors des principaux États engagés dans le maintien de la paix et par les leçons apprises au niveau opérationnel, en Somalie et en Bosnie tout particulièrement. Les évolutions doctrinales américaines et britanniques figurent certainement parmi les plus riches d'enseignement.

Avant l'intervention en Somalie, les réflexions prospectives du Tradoc (Training and Doctrine Command de l'us Army) prévoyaient que les troupes de l'us Army devront être capables de passer très rapidement, voire instantanément, au cours d'une même opération, d'une mission de combat à des activités de maintien ou de contribution à la paix¹⁰. Cette réflexion entrait dans la lignée d'une évolution vers toujours plus de flexibilité opérationnelle. Les stratèges américains imaginaient ainsi que l'on pouvait conceptualiser un continuum entre maintien de la paix et imposition de la paix sous la forme d'un ratio force/consentement. Le numérateur s'accroît et le dénominateur décroît au fur et à mesure que l'on passe du maintien à l'imposition de la paix. L'expérience somalienne a toutefois enseigné aux stratèges américains que, si cette flexibilité ne posait guère de problème opérationnel, elle présentait de graves dangers au niveau politico-stratégique. En effet, les troupes américaines déployées en Somalie sont parvenues à passer très rapidement d'une posture de *peacekeeper* à celle de *peace-enforcer*. Elles l'ont fait d'autant plus facilement qu'elles escomptaient pouvoir effectuer la manœuvre inverse dès que la situation militaire se serait assainie. Cette

8. Boutros BOUTROS-GHALI, *Supplément à Un Agenda pour la paix*, position du Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire des Nations Unies, A/50/60 – S/1995/1, 3 janvier 1995.

9. *Idem*, §36.

10. Olivier LEPICK, « Évolutions doctrinales dans l'armée de terre des États-Unis », in *Défense Nationale*, n° 7, juillet 1995, p. 96.

polyvalence opérationnelle ne pouvait malheureusement pas surmonter l'incompatibilité conceptuelle entre les deux types de fonction. Si le *peace-enforcer* peut se contenter de sa seule force de frappe pour parvenir à ses fins, le *peacekeeper* ne peut espérer le succès qu'à la condition d'obtenir le consentement des parties à son intervention. Un consentement peu aisé à obtenir en l'absence d'une reconnaissance de son impartialité.

Cet enseignement a été rapidement incorporé dans la doctrine américaine, illustrant ainsi sa grande capacité d'adaptation par l'intermédiaire du processus de *feed-back* opérationnel. Le manuel FM 100-23 souligne ainsi la distinction entre *peacekeeping* et *peace-enforcement* et affirme qu'« il n'existe aucune sorte de continuum autorisant une unité à passer librement de l'un à l'autre¹¹. Le document de l'armée de terre poursuit en énumérant les critères objectifs qui permettent d'opérer une nette démarcation entre les deux types d'opérations : consentement des parties, impartialité et usage de la force. Le texte se fait d'ailleurs plus précis par la suite, au point de prendre totalement le contre-pied des réflexions du Tradoc :

Généralement, un contingent qui a mené des opérations dans le cadre d'un mandat d'imposition de la paix ne devrait pas être utilisé pour des activités de maintien de la paix au cours de la même mission puisque les règles du consentement et de l'impartialité ont été transgressées durant les opérations coercitives¹².

En Grande-Bretagne, la réflexion théorique va déboucher sur le concept de maintien de la paix élargi – *Wider Peacekeeping* – dont on doit l'élaboration à Charles Dobbie. Cette doctrine, caractérisée par une conceptualisation très affinée, a été codifiée dans le manuel opérationnel de l'armée¹³. Le concept central du « maintien de la paix élargi » englobe des activités qui peuvent aller jusqu'à des niveaux relativement élevés d'usage de la force. Toutefois, pour des raisons identiques à celles évoquées plus haut, le continuum ne s'étend pas jusqu'aux activités d'imposition de la paix. Pour les stratèges britanniques, le critère de distinction entre le maintien de la paix élargi et l'imposition de la paix réside dans le consentement beaucoup plus que dans l'intensité de l'usage de la force. Selon l'armée britannique, ledit consentement ne doit pas être considéré comme une variable dichotomique : présence ou absence de consentement. Les situations rencontrées dans la réalité présentent rarement un caractère aussi tranché. C'est pourquoi les Britanniques préconisent de distinguer entre le consentement au niveau politico-stratégique et le consentement au niveau opérationnel¹⁴.

11. Department of the Army, FM 100-23: *Peace Operations*, Washington DC, décembre 1994, p. 12.

12. *Ibid.*

13. Army Field Manual (AMF), *Wider Peacekeeping*, London, HMSO, 1995.

14. Dans la terminologie militaire britannique, « *operational level* » désigne le niveau de décision politico-stratégique tandis que « *tactical level* » désigne le niveau des opérations sur le terrain que nous avons désigné jusqu'ici sous le vocable « opérationnel ».

Dans la logique du *Wider Peacekeeping*, le consentement est ce qui importe au niveau politico-stratégique. À ce niveau, en effet, le consentement présente souvent un caractère formel. Établi dans une perspective à long terme, il peut alors servir de base à une stratégie politico-militaire cohérente. En revanche, le consentement au niveau opérationnel est souvent informel, donc peu fiable et fréquemment plus fragile, n'autorisant par conséquent que des activités ponctuelles susceptibles d'être remises en question à tout instant. En toute cohérence, les Britanniques associent consentement et statut d'impartialité dans le même raisonnement. Dans la pratique du maintien de la paix élargi, il s'agira de veiller à préserver ce statut d'impartialité au niveau politico-stratégique tout en menant des activités militaires au niveau opérationnel pouvant comporter des missions de combat contre l'une ou l'autre des parties au conflit.

À l'instar de la doctrine américaine du maintien de la paix, qui trouve ses origines dans le feed-back opérationnel de l'intervention en Somalie, la doctrine britannique constitue un remarquable condensé de *lessons-learned* des opérations en ex-Yougoslavie. Le concept de *Wider Peacekeeping* n'est rien d'autre, en définitive, qu'une conceptualisation *a posteriori* des activités menées par le contingent britannique dans le cadre de la FORPRONU. Il poursuit le même objectif que le manuel FM 100-23 américain : répondre au défi conceptuel que représente l'engagement de forces militaires dans une zone de conflit tout en conservant la garantie de ne pas être entraîné dans un affrontement majeur.

II – De la « zone grise » à la diplomatie coercitive

On le voit, la théorie de la continuité n'a pas résisté à l'épreuve du terrain. Il est à présent, communément admis, dans les milieux académiques comme dans les cercles militaires, que l'imposition de la paix par la force constitue une stratégie d'une nature intrinsèquement différente de celle du maintien de la paix. Le critère de césure est l'emploi de la force militaire en l'absence de consentement des parties. Toutefois une question essentielle demeure largement débattue : jusqu'à quel point peut-on « élargir » le maintien de la paix traditionnel et déployer des casques bleus là où le consentement des parties n'est pas totalement acquis ? Dans quelle mesure un niveau d'armement plus élevé et des stratégies opérationnelles plus fermes peuvent-elles compenser une dégradation des conditions politiques de base du déploiement ?

En réponse à ces questions, plusieurs théoriciens du maintien de la paix évoquent la notion de dissuasion. Chopra et Mackinlay comme nous l'avons vu ci-avant, mais également John Gerard Ruggie, dès la fin 1993, se rangent parmi eux. Ainsi, pour Ruggie, le niveau d'armement de la Force peut s'accroître fortement sans affecter sa neutralité à condition que l'objectif militaire soit la dissuasion et non le combat – *to deter, dissuade and deny* (D³)¹⁵. Dans cette perspective, Ruggie pense que les forces de maintien de la paix ne devraient

15. John Gerard RUGGIE, *loc.cit.*, p. 29.

pas être constituées différemment des forces militaires de combat. Seuls les objectifs politiques et les règles d'engagement les distingueraient des armées traditionnelles. Ces réflexions ouvraient la voie à l'exploitation des théories de la diplomatie coercitive mais les auteurs cités n'approfondissent pas ces aspects. Il faut attendre que s'achève l'expérience bosniaque pour que certains analystes fassent explicitement référence aux théories d'Alexander George.

L'approche conceptuelle consistant à considérer diplomatie et force comme des compléments et non comme des alternatives a été initiée par Thomas Schelling, dans son célèbre *Arms and Influence*¹⁶ et spécialement le premier chapitre intitulé *The Diplomacy of Violence*. Le principe de base de cette approche tient en deux phrases : *Violence is most purposive and most successful when it is threatened and not used. Successful threats are those that do not have to be carried out*¹⁷.

Les écrits de Thomas Schelling ont donné le coup d'envoi à un courant scientifique important, essentiellement animé par des chercheurs américains. Ce courant, dont Alexander George constitue l'incontestable figure de proue, a étudié de manière approfondie les différentes stratégies associant diplomatie et usage de l'outil militaire. Sans entrer davantage dans le détail des querelles terminologiques qui encombrant trop souvent les travaux scientifiques, nous conviendrons d'utiliser la dénomination « stratégies de puissance » pour désigner toute combinaison de moyens diplomatiques et militaires dans le cadre d'une relation de crise. Le point commun à toutes les stratégies de puissance est de s'articuler autour d'une relation de dissuasion visant à éviter que l'adversaire ne choisisse la voie de la confrontation militaire, voire de l'escalade. A ce niveau également, l'on doit l'essentiel de l'œuvre théorique à Alexander George qui, le premier, a conceptualisé la dissuasion hors du contexte de la confrontation nucléaire bipolaire dans son fameux ouvrage *Deterrence in American Foreign Policy*¹⁸.

Les outils analytiques développés par Alexander George n'ont été mis à contribution que très récemment – notamment par Ruggie¹⁹ – pour analyser les opérations de la nouvelle génération. Pourtant, dès 1994, dans l'introduction à la nouvelle édition de *The Limits of Coercive Diplomacy*²⁰, George avait suggéré que les stratégies employées par les Occidentaux en Bosnie constituaient des cas d'école de diplomatie coercitive. Comme cela est souvent le cas, la pratique a précédé la théorie. C'est ainsi que, en Bosnie, l'on a vu les

16. Thomas C. SCHELLING, *Arms and Influence*, New Haven and London, Yale University Press, 1966.

17. *Idem*, p. 10.

18. Alexander GEORGE et Richard SMOKE, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, New York, Columbia University Press, 1974.

19. John Gerard RUGGIE, « The UN and the Collective Use of Force: Wither or Wether? », in *International Peacekeeping*, vol. III, n° 4, Winter 1996, pp. 1-20. Voir également, Fred TANNER, « Weapons Control in Semi-permissive Environments: A Case for Compellence », in *International Peacekeeping*, vol. III, n° 4, Winter 1996, pp. 126-145.

20. A. GEORGE, *op. cit.* pp. 1-2.

Occidentaux utiliser plusieurs stratégies de diplomatie coercitive – ultimatum, pression graduelle – sous des formes complexes telles que zones d'interdiction aérienne, zones d'exclusion et zones de sécurité. Ces stratégies donneront des résultats décevants, car elles furent toujours appliquées à contretemps et dans des contextes défavorables. À titre d'illustration, nous allons examiner l'une d'entre elles afin de mettre en évidence la multiplicité des contraintes qui rendent l'application de stratégies de diplomatie coercitive extrêmement aléatoire dans un contexte de maintien de la paix.

III – Un cas de diplomatie coercitive : les zones de sécurité en Bosnie

Au printemps 1993, sur le plan politique, il apparaît que le signal donné par la résolution 816, qui établit une zone d'exclusion aérienne au dessus de la Bosnie, n'a pas l'effet escompté sur les belligérants. La signature du plan Vance-Owen par les parties au conflit lors de la Conférence d'Athènes est, quant à lui, sans signification dès lors que, le 5 mai, l'Assemblée des Serbes de Bosnie, réunie à Pale, refuse de voter la ratification des accords. De nouvelles pressions doivent donc être envisagées par les Occidentaux.

Sur le plan militaire, le problème de la sécurité du personnel de la FORPRONU se pose de manière de plus en plus aiguë alors que les Croates ouvrent un nouveau front face aux Musulmans en Krajina du Sud. Au début de cette offensive, le 25 janvier, deux soldats français trouvent la mort, ce qui porte à onze le nombre de tués français en six mois alors que, dans le même temps, le contingent français enregistrait quatre-vingts blessés dont vingt dans un état grave. Manifestement, l'immunité dont est censée bénéficier la FORPRONU du fait de son statut d'impartialité est de moins en moins effective. Dans ces conditions, parallèlement à des manœuvres de gesticulations militaires dans l'Adriatique, Paris engage une offensive diplomatique de grande envergure pour que ce déficit soit compensé par une stratégie de dissuasion fondée sur l'appui aérien rapproché.

Enfin, sur le plan humanitaire, la situation plus que précaire que connaissent les enclaves musulmanes de Bosnie-Herzégovine inquiète les responsables occidentaux. La chute de ces enclaves aux mains des Serbes de Bosnie et la perspective de voir livrés à la purification ethnique les dizaines de milliers de réfugiés qui y sont entassés anéantiraient à coup sûr la crédibilité des gouvernements occidentaux. Ce risque de perte de crédibilité est réel vis-à-vis tant des propres opinions publiques occidentales que des protagonistes du conflit et, au-delà, des autres régions du monde où ces mêmes pays occidentaux ont des engagements stratégiques. En outre, la perte de crédibilité n'affecterait pas uniquement les États individuellement mais aussi les organisations au travers desquelles ils agissent collectivement : Union européenne, OSCE, ONU et OTAN. Ce sont ces considérations qui ramènent au premier plan une vieille idée française, les « zones de sécurité ».

Le concept de zone de sécurité doit beaucoup à l'approche française des opérations de maintien de la paix. Selon celle-ci, lorsque les circonstances revêtent un caractère dramatique et nécessitent une action urgente, la composante humanitaire d'une opération devient prioritaire et peut, le cas échéant, conduire à des actions pour lesquelles il n'y a pas de consentement des parties. La conception française est essentiellement basée sur la délimitation territoriale et s'apparente donc à une stratégie « Tracer une ligne » de la typologie d'Alexander George²¹. Elle consiste à établir des « zones » ou des « couloirs » ou encore des « corridors » humanitaires placés à l'abri des combats, accessibles aux organisations non gouvernementales d'aide humanitaire et placés sous la protection de la Force de maintien de la paix.

Le concept de zone de sécurité a été intégré à la stratégie occidentale en Bosnie au cours d'un processus long et complexe dont la ville de Srebrenica – qui le vit naître et mourir – constitue le symbole. La première mise en œuvre officielle du concept coïncide, en effet, avec l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 819, le 16 avril 1993, au terme d'un des épisodes les plus controversés de l'action de la FORPRONU en Bosnie. Au mois d'avril 1993, les Serbes de Bosnie assiègent Srebrenica et s'apprentent à lancer l'assaut final sur l'enclave musulmane. Retenu en otage dans la ville, alors qu'il s'efforçait d'y faire parvenir une aide humanitaire, le commandant des casques bleus de Bosnie, le Français Philippe Morillon, décide de retourner la situation en sa faveur. En affirmant demeurer dans la ville de son plein gré, en déclarant que la ville est sous la protection des Nations Unies et en faisant hisser les couleurs de l'ONU, il applique le célèbre adage : « Lorsque les événements vous échappent, feignez de les organiser ! ». Ce faisant, toutefois, il outrepassa le mandat de la FORPRONU dont la mission n'est pas de défendre l'enclave musulmane contre les attaques serbes, quelles que puissent être les conséquences humanitaires de la chute de la ville. L'action du général Morillon engendra des conséquences importantes au niveau diplomatique. Au Conseil de sécurité, le Venezuela dépose, au nom du bloc des non-alignés, un projet de résolution qui officialise la prise de position du général français en donnant à la ville de Srebrenica le statut de « sanctuaire » protégé par les Nations Unies. Ce projet de résolution accroît encore les difficultés dans lesquelles se débattent les membres permanents occidentaux du Conseil de sécurité et, singulièrement, la France.

En ce printemps 1993, aucune des puissances occidentales n'envisage, en effet, d'intervenir militairement en ex-Yougoslavie. Or, l'engagement de défendre militairement les enclaves musulmanes entraînerait presque à coup sûr une telle intervention. Il s'agit donc d'éviter l'adoption d'une résolution qui stipulerait un tel engagement. Par ailleurs, bien que le général Morillon ait été au-delà de ce à quoi son mandat l'autorisait, ni l'ONU ni la France ne peuvent désavouer publiquement ses déclarations. Ces dernières ont, en effet, suscité la sympathie de l'opinion publique et redoré quelque peu le blason de la

21. A. GEORGE, *op. cit.*, p. 8.

FORPRONU dans l'esprit des populations occidentales qui saisissent mal les contraintes inhérentes à son mandat reçu du Conseil de sécurité.

Le résolution 819 est finalement adoptée à l'unanimité. Mais les longues négociations qui ont précédé ce vote ont permis de modifier le texte dans un sens qui réponde aux préoccupations des principaux intéressés. Le terme « sanctuaire » a disparu du texte au profit de celui de « zone de sécurité ». En outre, la formulation de la résolution indique clairement que la présence des casques bleus dans la ville a pour fonction de *dissuader* toute attaque contre celle-ci. Il n'est pas question pour eux de la défendre. Cette option est confirmée sur le plan opérationnel par l'affectation d'une seule compagnie d'observateurs – canadiens – pour assurer cette fonction de pure dissuasion. Le caractère symbolique de cette garnison montre clairement que le Conseil de sécurité développe alors une conception minimaliste de la notion de zone de sécurité. La sécurité de cette dernière repose en effet entièrement sur ce que Michael Wesley a théorisé sous la dénomination d'*Hostage Effect*²² : c'est le caractère symbolique et la vulnérabilité du contingent déployé qui constitue sa meilleure protection parce que ces deux caractéristiques constituent une sorte de garantie structurelle de son impartialité. Par conséquent, le respect de la zone de sécurité est totalement tributaire de la bonne volonté des parties. C'est ainsi que la résolution – en dépit de sa référence au chapitre VII de la charte²³ – ne prévoit aucune mesure coercitive et se contente d'exiger *que toutes les parties concernées coopèrent pleinement et rapidement avec la FORPRONU*²⁴.

Votée sous la contrainte politique provoquée par le coup d'éclat du général Morillon, la résolution 819 enclenche un processus cumulatif au terme duquel les Occidentaux vont se trouver contraints à un engagement plus important qu'ils ne l'auraient souhaité dans la crise yougoslave. La première étape de ce processus est inévitable. Il s'agit de l'extension du statut de zone de sécurité aux autres enclaves musulmanes de Bosnie, toutes assiégées par les Serbes, encombrées de réfugiés et où les conditions humanitaires se dégradent de jour en jour. Cette extension intervient le 6 mai 1993, date à laquelle le Conseil de sécurité adopte la résolution 824. Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde et Bihac accèdent donc, au même titre que Srebrenica, au statut bien ambigu de zone de sécurité. Faute d'alternative, le Conseil de sécurité ne se départit pas de sa stratégie de pression graduelle. Il continue donc d'assortir ses résolutions de menaces. C'est ainsi que le Conseil déclare que, « au cas où l'une des parties ne se conformerait pas à la présente résolution, il est prêt à envisager immédiatement l'adoption de toutes les mesures supplémentaires

22. Michael WESLEY, « Blue Berets or Blindfolds? Peacekeeping and the Hostage Effect », in *International Peacekeeping*, vol. II, Winter 1995, n° 4, pp. 457-482.

23. La résolution spécifie, en sa partie préliminaire, que le Conseil de sécurité agit en vertu du chapitre VII de la charte dans le contexte de la résolution 815 (1993). Cette dernière autorise la FORPRONU à faire usage de la force lorsque des actions violentes sont engagées à son encontre ou visent à l'empêcher d'accomplir son mandat.

24. Résolution 819 adoptée par le Conseil de sécurité le 16 avril 1993, Organisation des Nations Unies, S/RES/819 (1993), cf., par. 5.

qui seraient nécessaires pour en assurer l'application intégrale, notamment pour faire respecter la sécurité du personnel des Nations Unies²⁵ ». Lors de son intervention à l'occasion de la séance publique du Conseil de sécurité consacrée à l'adoption de la résolution, le représentant de la France se montre explicite à cet égard : « le Conseil de sécurité entend d'abord adresser le signal le plus clair, le plus humanitaire, aux parties belligérantes : il ne saurait être question que les populations civiles supportent plus longtemps les conséquences du conflit bosniaque²⁶ ». Le Conseil escompte visiblement davantage du signal adressé que des effets concrets de la résolution adoptée.

Il apparaît toutefois clairement que l'extension des zones de sécurité augmente fortement le risque de voir celles-ci violées par les Serbes de Bosnie. Les Occidentaux sont conscients qu'un tel acte les placerait devant une alternative extrêmement délicate : soit demeurer inactifs, avec toutes les conséquences en terme de crédibilité que cela signifie, soit appliquer enfin le fameux paragraphe sur les « autres mesures » qui ponctue les nombreuses résolutions adoptées depuis le début du conflit et, par conséquent, s'engager dans une confrontation militaire. Pour réduire le risque d'être soumis à un tel dilemme, il est donc nécessaire de dissuader les Serbes de s'en prendre aux zones de sécurité. La France multiplie alors les démarches visant à faire adopter une nouvelle résolution. Le 19 mai, elle fait circuler au sein du Conseil de sécurité un mémorandum sur le concept de zones de sécurité qui, d'une part, accorderait explicitement à la FORPRONU le droit de riposter aux attaques contre les zones de sécurité ou contre les tentatives d'atteinte à sa liberté de circulation et, d'autre part, renforcerait le dispositif dissuasif de protection des zones de sécurité. Les consultations diplomatiques entre les principaux pays intéressés²⁷ débouchent sur un Programme d'action commun qui, en son paragraphe 4, stipule que : « le concept de « zone de sécurité » en Bosnie-Herzégovine, comme la France et d'autres l'ont proposé, pourrait représenter une contribution valable. [...] Les États-Unis sont prêts à remplir leur engagement à aider à protéger les forces de la FORPRONU dans le cas où elles seraient attaquées et solliciteraient une telle action²⁸ ». Cette formulation illustre la difficulté de la négociation. En effet, la France voudrait que les États-Unis s'engagent davantage dans le conflit. Washington ne conçoit cependant son engagement que sous la forme de la puissance aérienne. Or, Paris redoute les conséquences de l'usage de la force aérienne sur ses troupes au sol qui

25. Résolution 824 adoptée par le Conseil de sécurité le 6 mai 1993, Organisations des Nations Unies, S/RES/824 (1993), cf., par. n° 7.

26. Intervention prononcée par le représentant permanent de la France auprès des Nations Unies afin d'appuyer le vote de la résolution 824, New York, 6 mai 1993, in *Documents d'actualité internationale*, n° 12, 15 juin 1993, p. 245.

27. Ceux que l'on appellera le « Groupe de contact », soit les membres permanents du Conseil de sécurité à l'exception de la Chine plus le pays exerçant la présidence du Conseil de l'Union européenne.

28. Programme d'action commun pour la Bosnie-Herzégovine adopté par la France, la Fédération de Russie, l'Espagne, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique, Washington, le 22 mai 1993, in *Documents d'actualité internationale*, n° 13, 1^{er} juillet 1993, p. 261.

constituent les cibles toutes désignées pour des actions de représailles. Les discussions aboutissent finalement à l'adoption, le 4 juin 1993, de la résolution 836²⁹ qui étend les possibilités de recours à la force de la FORPRONU (cf., par.9) et ouvre la porte à un soutien aérien de la FORPRONU par l'OTAN (cf., par.10).

La résolution 836 étend significativement le mandat de la FORPRONU en la chargeant de cinq tâches en lien avec les zones de sécurité :

- dissuader les attaques contre les zones de sécurité ;
- contrôler le cessez-le-feu ;
- favoriser le retrait des unités militaires ou paramilitaires ne relevant pas du Gouvernement de la République de Bosnie-Herzégovine ;
- occuper quelques points essentiels sur le terrain ;
- participer aux opérations d'assistance humanitaire à la population [...] ³⁰.

Dans son rapport³¹ faisant suite à la résolution 836, le Secrétaire général de l'ONU estime nécessaire l'envoi de 34 000 « casques bleus » supplémentaires pour accomplir ces nouvelles tâches. Conscient que ce chiffre excède largement les possibilités des États membres, Boutros-Ghali propose une « option légère » qui se contenterait de 7 600 « casques bleus » additionnels. Ce nombre, selon Boutros Boutros-Ghali, serait insuffisant pour assurer la défense des zones de sécurité mais pourrait fournir un niveau minimal de dissuasion, dans l'hypothèse d'un consentement des parties à l'établissement des zones de sécurité. Approuvée par le Conseil de sécurité à travers l'adoption de la résolution 844, cette « Light option » mettra un an à être concrétisée, limitant considérablement la présence de la FORPRONU dans les zones de sécurité.

Sur le terrain les obstacles vont se multiplier en raison, bien sûr, de la quantité insuffisante de renforts reçus par la FORPRONU, mais également parce que la mise en œuvre opérationnelle du concept de zone de sécurité comporte de redoutables difficultés. La première de celles-ci résulte de la localisation de nombreuses installations militaires musulmanes à l'intérieur des zones de sécurité : quartier général du deuxième corps à Tuzla, usines de productions militaires à Tuzla, Gorazde et Sarajevo, Commandement général de l'armée gouvernementale à Sarajevo. Les zones de sécurité servent donc de base de départ, de centre d'approvisionnement et de centre de contrôle pour des opérations militaires, justifiant ainsi, aux yeux des Serbes, des actions offensives à leur encontre. Dans ces circonstances, les efforts de la FORPRONU pour protéger les zones sont inévitablement perçus comme favorables à l'une des

29. *Résolution 836 adoptée par le Conseil de sécurité le 4 juin 1993*, Organisation des Nations Unies, New York, S/RES/836 (1993).

30. *Résolution 836 adoptée par le Conseil de sécurité le 4 juin 1993*, Organisation des Nations Unies, New York, S/RES/836 (1993), cf., par. 5.

31. Boutros BOUTROS-GHALI, *Rapport faisant suite à la résolution 836* (1993), New York, Nations Unies, S/25939.

parties. Le Conseil de sécurité n'avait pas pris en compte ce problème dans sa résolution 836, qui ne prévoyait pas la démilitarisation des zones de sécurité. Deux déclarations présidentielles avaient toutefois clairement condamné comme *inacceptables les actions de provocation de quelque partie que ce soit*³². Au début de 1995, les forces gouvernementales augmentèrent considérablement leur activité militaire à l'intérieur et aux abords des zones de sécurité, y compris à Srebrenica qui avait fait l'objet d'un accord spécifique de démilitarisation. En réponse à ces attaques, les Serbes de Bosnie ont généralement procédé à des bombardements d'objectifs militaires, souvent à un niveau disproportionné. Dans le même temps, les Serbes procédaient également à des actes d'agressions non provoquées sous la forme de bombardements intermittents sur des objectifs civils. Le mandat de la FORPRONU ne faisant pas la distinction entre agression caractérisée et riposte à une offensive préalablement déclenchée à partir de la zone de sécurité, la Force devait donc répondre identiquement aux unes et aux autres, mettant ainsi gravement en péril son statut d'impartialité.

La deuxième grande difficulté à laquelle est confrontée la FORPRONU concerne la délimitation des zones de sécurité. La résolution 824 parle, en effet, des *ville menacées et de leurs environs*³³; les résolutions ultérieures tout comme les déclarations du Conseil de l'Atlantique Nord feront toutes référence aux zones de sécurité telles que définies dans la résolution 824, laissant dans le flou les limites exactes desdites zones. Or, sur le terrain, la FORPRONU s'efforce de conclure des accords avec les parties pour mettre en œuvre les zones de sécurité. Ces accords nécessitent une délimitation précise des « Safe areas ». Cela se fait avec plus ou moins de difficultés selon que les parties conservent ou non des objectifs opérationnels dans la zone. Lorsqu'un tel accord n'est pas possible, la FORPRONU souhaiterait être mandatée par le Conseil de sécurité pour établir elle-même les limites opérationnelles des zones de sécurité, en tenant compte des densités de population et de ses propres capacités. Cette demande est formulée par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport³⁴ sur les zones de sécurité du 9 mai 1994. Ce document indique qu'« une délimitation étroite des zones de sécurité serait la seule solution praticable et réalisable d'un point de vue militaire, étant donné la nature de la FORPRONU [...] »³⁵. Pourtant, le Conseil de sécurité refuse d'entériner le rapport du Secrétaire général. Le Conseil craint en effet que la FORPRONU, confrontée à la pénurie d'effectifs et aux difficultés opérationnelles, ne trace des limites beaucoup trop restrictives aux zones de sécurité. Par la suite, le Secrétaire général ne cessera de revenir sur ce point dans ses rapports ultérieurs en déplorant les conséquences de l'absence de délimitation claire des « Safe areas ». Ainsi indique-t-il, en décembre 1994, que « l'absence de frontières clairement définies semble avoir mené à une certaine confusion quant à la

32. *Déclaration du président du Conseil de sécurité*, New York, ONU, S/PRST/1994/14 et 57.

33. *Résolution 824* adoptée par le Conseil de sécurité le 6 mai 1993, Organisations des Nations Unies, S/RES/824 (1993), pr.par. 8.

34. Boutros BOUTROS-GHALI, *Report of the Secretary-General Pursuant to Resolution 844* (1993), S/1994/555, New York, United Nations, 9 may 1994.

35. *Idem*, 820.

taille et à la configuration de la zone de sécurité de Bihac, et a été à l'origine d'illusoires espérances de la part du gouvernement de Bosnie quant à l'étendue des responsabilités de la FORPRONU³⁶ ».

Si la non-démilitarisation et la non-délimitation constituent les deux principales difficultés inhérentes au concept de zone de sécurité tel qu'il a été défini par la résolution 836, on peut encore pointer au moins quatre obstacles opérationnels supplémentaires induits par le régime des « Safe areas ». Le premier d'entre eux réside dans la focalisation qu'a provoquée la mise en œuvre des zones de sécurité. Les tâches humanitaires et de contrôle de la FORPRONU ne se limitent pas à ces dernières mais s'étendent à l'ensemble de la Bosnie. Or, la pratique a démontré que les zones de sécurité ont contribué à fixer d'importants effectifs de la FORPRONU sur leur territoire et qu'il était difficile par la suite de les en retirer. Cette situation a contribué à réduire la flexibilité opérationnelle de la Force. Une flexibilité qui était, jusque-là, son seul moyen de compenser son insuffisance en effectifs.

Le deuxième obstacle a consisté en d'importants biais de perception de la part des parties au sujet du concept de zone de sécurité. D'un côté, le gouvernement bosniaque attendait de la FORPRONU qu'elle place sous sa protection une part aussi étendue que possible des territoires sous contrôle gouvernemental. Les autorités de Sarajevo escomptaient également un emploi précoce de frappes aériennes à grande échelle pour briser les capacités offensives des forces serbes. De l'autre côté, les Serbes de Bosnie considéraient la moindre utilisation d'un soutien aérien par la FORPRONU comme une intervention en faveur de leur ennemi. En conséquence, la « neutralité et la crédibilité de la FORPRONU ont été fortement mises à mal par les différences d'attitudes et d'attentes des parties, et leurs demandes et plaintes respectives ont accru la tension avec les Nations Unies et ont sérieusement altéré les relations de travail³⁷ ».

Les biais de perception à l'origine des attitudes décrites ci-avant peuvent être en partie attribués au troisième obstacle que constitue l'ambiguïté juridique du statut des zones de sécurité. Les parties préliminaires des résolutions instituant le régime des zones de sécurité – 819 (1993), 824 (1993), 836 (1993) – indiquent que le Conseil de sécurité agit en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette référence est source d'ambiguïté, car elle peut laisser penser que le Conseil établit des zones de sécurité de manière coercitive et est prêt, le cas échéant, à les défendre par la force. Or, une lecture attentive des parties préliminaires des résolutions pertinentes fait apparaître que la référence au chapitre VII de la charte doit être comprise *dans le contexte de la résolution 815 (1993)*, laquelle autorise la FORPRONU à recourir à des mesures coercitives dans le cadre stricte de sa propre sécurité. En conséquence, il n'y a

36. Boutros BOUTROS-GHALI, *Report of the Secretary-General Pursuant to Resolution 959(1994)*, S/1994/1389, New York, United Nations, 1 December 1994, §39.

37. Boutros BOUTROS-GHALI, *Report of the Secretary-General Pursuant to Resolution 844 (1993)*, S/1994/555, New York, United Nations, 9 May 1994, §14.

aucune composante coercitive dans le concept de zone de sécurité tel qu'il ressort des résolutions citées. La référence au chapitre VII vise uniquement à dissuader les parties de s'en prendre aux « casques bleus ». L'ambiguïté n'est donc pas tant juridique pour qui prend la peine de lire attentivement les résolutions du Conseil de sécurité. Elle réside plutôt dans la stratégie opérationnelle qui consiste à placer des contingents symboliques dans les zones de sécurité faisant ainsi en sorte que toute agression envers une « Safe area » devient inévitablement une agression envers la FORPRONU, ce qui ouvrirait la voie à une riposte par la force et, le cas échéant, au recours à la force aérienne. En vertu de ce raisonnement, le plus symbolique des contingents est censé avoir une capacité dissuasive suffisante. Dans cette affaire, le Conseil de sécurité s'efforce en quelque sorte de faire croire, par la FORPRONU, qu'il osera faire ce qu'il n'ose pas dire. Il s'agit là, admettons-le, d'une conception singulièrement compliquée de la dissuasion et l'on ne s'étonnera guère qu'elle ait donné lieu à quelques biais de perception.

Le dernier obstacle est relatif à l'usage de la force aérienne pour dissuader les attaques contre les zones de sécurité. Il est constitué par le déploiement d'importants moyens antiaériens par les forces serbo-bosniaques aux abords de celles-ci. Des frappes aériennes préemptives contre ces dispositifs sont donc nécessaires avant toute autre action de protection des zones de sécurité. Ainsi que le fait remarquer le Secrétaire général de l'ONU, « une telle action militaire préemptive, quoique indéniablement nécessaire pour assurer la sécurité de l'aviation de l'OTAN, est inévitablement considérée par les Serbes bosniaques comme un acte hostile et peut par conséquent entraîner la FORPRONU au-delà de la limite d'une opération de maintien de la paix et rapidement en faire une partie au conflit³⁸ ».

L'affaire des zones de sécurité illustre remarquablement comment une relation de dissuasion apparemment avantageuse sur le plan politico-stratégique peut être affectée, tant par le contexte politico-stratégique que par des difficultés opérationnelles, au point que la capacité dissuasive réelle en soit considérablement réduite. En effet, si l'on fait abstraction du contexte, la détermination politique exprimée par une résolution du Conseil de sécurité, associée à la menace de mise en œuvre de la force aérienne de l'OTAN, constitue la posture de diplomatie coercitive la plus forte qu'il soit possible d'imaginer. Ne combine-t-on pas la volonté de l'ensemble de la communauté internationale avec la plus importante puissance militaire du globe ? Et de quel poids pèserait le gouvernement de Pale face à cette association politico-militaire de détermination et de forces ?

Cependant, poser la question en ces termes est oublier que la dissuasion est moins une affaire de puissance qu'une confrontation de volontés. Une relation de dissuasion se joue sur les multiples détails contextuels et opérationnels qui affectent le calcul rationnel d'utilité des parties plutôt que sur la

38. BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Report of the Secretary-General Pursuant to Resolution 844 (1993)*, S/1994/555, New York, United Nations, 9 may 1994, §40.

puissance brute de chacune d'elles. « Aussi puissant que soit le dissuadeur, la dissuasion doit être praticable sur le terrain et politiquement acceptable pour être crédible³⁹. »

Il est clair que l'ensemble des problèmes inhérents à la mise en œuvre opérationnelle du concept de zone de sécurité affecte la capacité dissuasive de l'OTAN. La menace d'action aérienne était censée dissuader les attaques contre les zones de sécurité en dépit d'une présence limitée de la FORPRONU à l'intérieur de celles-ci. Dans la pratique, la mise en œuvre de cette menace s'est souvent avérée impossible en raison des nombreuses difficultés liées à l'identification de cibles adéquates. Dans le contexte du conflit bosniaque, le support aérien de l'OTAN se devait en effet de respecter certains critères dans le choix des cibles. Une cible ne pouvait entrer en ligne de compte que si elle participait directement à des actions agressives à l'encontre de la FORPRONU à l'intérieur et dans les environs des zones de sécurité. À cette condition de base, liée au mandat défini par la résolution 836, s'ajoutaient trois autres critères d'ordre politique, technique et opérationnel. Sur le plan politique, il fallait éviter tout dommage collatéral. Il était donc nécessaire que la cible soit à distance suffisante de toute population civile pour permettre une action militaire sans risque pour celle-ci. Ensuite, sur le plan technique, il fallait que soit disponible, dans un délai suffisamment court, l'appareil adéquat doté de l'armement approprié pour détruire le type de cible désigné et ce, dans les conditions météorologiques du moment. Enfin, sur le plan opérationnel, il fallait que la FORPRONU soit en mesure d'identifier clairement la cible avant et pendant l'action aérienne. La précision d'une opération de support aérien rapproché dépend en effet essentiellement de la qualité du guidage au sol.

Sachant que les Serbes sont passés maîtres dans l'art de rendre mobile leur artillerie au sein de zones à forte concentration de population civile, qu'ils ont constamment renforcé leur défense antiaérienne et que la capacité de la FORPRONU à identifier des cibles et à effectuer un guidage précis n'a cessé de se détériorer au fur et à mesure que sa liberté de mouvement était limitée par les Serbes, on ne s'étonnera pas que le soutien aérien rapproché *stricto sensu*⁴⁰ n'ait été mis en œuvre qu'à deux reprises seulement. Ces multiples contraintes n'ont évidemment pas échappé au Serbes de Bosnie sur lesquels l'effet dissuasif de la menace de soutien aérien de l'OTAN à la FORPRONU n'a cessé de diminuer.

Vu le nombre d'obstacles recensés ci-avant, il eût été étonnant que le concept de zone de sécurité donne des résultats satisfaisants. Ce fut d'ailleurs loin d'être le cas. La capacité dissuasive du dispositif s'est rapidement révélée insuffisante et les zones de sécurité ne furent respectées qu'aussi longtemps

39. Boutros BOUTROS-GHALI, *Report of the Secretary-General Pursuant to Resolution 959(1994)*, S/1994/1389, New York, United Nations, 1 December 1994, §30.

40. Les autres actions aériennes de l'OTAN eurent lieu, soit dans le cadre de l'interdiction aérienne (attaque contre l'aérodrome d'Udbina les 21 et 23 novembre 1994) soit dans le cadre des zones d'exclusion établies par l'OTAN (Sarajevo le 5 août et le 22 septembre 1994, région de Pale les 25 et 26 mai 1995).

que les parties y consentirent. Les conséquences de leur mise en œuvre opérationnelle furent néfastes pour la FORPRONU, tant en termes de perte de flexibilité qu'en termes de remise en cause de son impartialité. Toutefois, l'objectif premier des zones de sécurité étant, avant tout, humanitaire, il convient d'examiner si ces inconvénients n'étaient pas compensés par une amélioration notable des conditions humanitaires au sein des zones de sécurité. La réponse est sans doute affirmative en ce qui concerne les premiers mois. Elle est assurément négative si l'on prend en compte la détérioration progressive de la liberté de mouvement de la FORPRONU, la situation humanitaire générale dans les zones de sécurité et, en définitive, les atrocités subies par la population de Srebrenica après la prise de la ville par les Serbes. Au mieux, les zones de sécurité auront retardé le drame, au pire elle l'auront aggravé en attirant davantage de réfugiés qui pensaient y trouver la « sécurité ». Établies pour protéger les populations bosniaques, les zones de sécurité auront finalement surtout profité à l'armée gouvernementale. Celle-ci put, en effet, y conserver à l'abri – au moins temporairement – des attaques serbes, ses systèmes de commandement et de contrôle, certaines fabriques d'armement et, qui plus est, utiliser lesdites zones comme base de départ de ses offensives contre les forces des Serbes de Bosnie. Ne serait-ce que pour cette raison, les zones de sécurité étaient, par avance, condamnées à être attaquées tôt ou tard.

Conclusions

Cette étude de cas illustre combien la superposition de la doctrine opérationnelle du maintien de la paix classique et d'une stratégie de diplomatie coercitive se révèle d'un maniement hautement délicat. Sur le plan théorique, ceci suggère que la césure fondamentale ne se trouve pas là où on la place habituellement, c'est-à-dire entre maintien de la paix traditionnel et imposition de la paix, mais bien entre les stratégies coopératives et les stratégies de puissance. Or, les stratégies de diplomatie coercitive, même en l'absence d'usage de la force, constituent clairement des stratégies de puissance. À ce titre, elles ne peuvent être combinées avec le maintien de la paix traditionnel, qui est une stratégie coopérative, le risque étant en effet très important de voir ces deux niveaux stratégiques non pas s'appuyer l'un l'autre, comme on serait en droit de l'espérer, mais bien s'annuler mutuellement. La stratégie de puissance altère, en effet, la nécessaire neutralité de la stratégie coopérative, laquelle, dès lors, en devient vulnérable et affecte, par conséquent, le potentiel de crédibilité de la première au sein de la relation de dissuasion. La dissociation politique et opérationnelle, entre le dissuadeur et le *peacekeeper* – respectivement l'OTAN et l'ONU, dans le cas de la Bosnie –, qui est censée préserver la crédibilité de l'une et la neutralité de l'autre ne résout pas cette contradiction. En effet, ce qui est essentiel, en l'occurrence, est moins la réalité juridique de la dissociation que la perception qu'en a celui qui fait l'objet de la menace. Or, il est de l'intérêt de ce dernier de feindre de ne pas voir cette dissociation. Par cette attitude, il remet en question le statut de neutralité de la Force de maintien de la paix. Cette dernière devient donc cible de représailles poten-

tielles. Le dissuadé devient ainsi dissuadeur, et le dissuadeur, dissuadé. Il en résulte que les stratégies de puissance constituent une alternative plutôt qu'un soutien aux stratégies coopératives, les deux types de stratégies se rendant mutuellement inefficaces lorsqu'elles sont employées de concert. Leur complémentarité éventuelle peut toutefois être envisagée sous forme séquentielle. En effet, ainsi qu'en témoigne l'épilogue du conflit bosniaque, les premières sont à même de créer les conditions politiques et militaires propices aux secondes.

Le maintien de la paix dit « traditionnel » est une stratégie coopérative dans son esprit et dans sa pratique. Son efficacité et sa sécurité résultent donc de facteurs politiques davantage que de facteurs militaires. L'impératif premier d'une force de maintien de la paix est de demeurer impartiale, son impartialité étant la condition nécessaire à la pérennité du consentement des parties. Ce consentement détermine à son tour la coopération des parties et conditionne, par conséquent, tant l'efficacité que la sécurité de la Force. Cette dernière est, de ce fait même, hautement sensible au dilemme de la sécurité. L'expérience bosniaque montre, en effet, qu'un déficit de consentement ou de coopération de la part des belligérants ne peut pas être compensé par un accroissement de l'armement de la Force ou par l'adjonction d'une composante dissuasive sous la forme d'un soutien aérien rapproché. L'adjonction d'une composante dissuasive au sol – du type Force de réaction rapide – a donné quelques résultats intéressants en Bosnie. Ces résultats sont toutefois peu significatifs du fait de la courte durée du déploiement de la FRR et de la dégradation déjà avancée du statut d'impartialité et, par conséquent, de l'efficacité et de la sécurité la FORPRONU. L'expérience malheureuse de la *Quick Reaction Force*, en Somalie, suggère la plus grande circonspection quant aux effets à long terme de ce genre de dispositif dissuasif.

Le conflit bosniaque illustre également les limites du *Wider Peacekeeping* conceptualisé par Charles Dobbie⁴¹. En effet, l'originalité principale de cette doctrine consiste à distinguer entre le consentement au niveau politico-stratégique, considéré comme indispensable et préalable au maintien de la paix, et le consentement au niveau opérationnel, lequel peut être soumis à des fluctuations et des discontinuités dans le cadre d'une opération de *Wider Peacekeeping*. Dobbie envisageait-il cependant l'hypothèse qu'une – ou plusieurs – des parties au conflit adopte comme stratégie délibérée de consentir, de coopérer et de négocier au niveau politico-stratégique tout en s'affranchissant de toute limite dans leur conduite opérationnelle ? Cette duplicité a été élevée au rang d'art par les dirigeants des différentes parties au conflit bosniaque. Chaque fois que les Occidentaux – que ce soit au Conseil de l'Atlantique Nord ou au Conseil de sécurité – s'apprétaient à durcir leur attitude, un accord était conclu, à Londres, à Genève, à Belgrade ou à Sarajevo, qui garantissait un cessez-le-feu immédiat et le respect intégral des résolutions des Nations Unies,

41. Charles DOBBIE, « A Concept for Post-Cold War Peacekeeping », in *Survival*, vol. 36, n° 3, Autumn 1994, pp. 121-148.

rendant ainsi la fermeté occidentale sans objet. Dans ces conditions, le maintien de la paix « élargi » risque de se voir rapidement confronté au dilemme de la sécurité des forces internationales.

Plus généralement, l'inefficacité de la stratégie de pression graduelle mise en œuvre par les Occidentaux en ex-Yougoslavie est riche d'enseignements sur les difficultés inhérentes à l'application de stratégies politico-militaires de puissance dans le contexte de conflits subrégionaux de l'après-guerre froide. Ce type de stratégie se caractérise par une combinaison de mesures diplomatiques et militaires visant à affecter le calcul d'utilité d'un acteur de manière telle qu'il soit conduit à infléchir son attitude dans le sens souhaité. Dans le cas étudié, les mesures de pression graduelle prises par l'ONU et l'OTAN n'ont jamais permis d'affecter suffisamment le calcul d'utilité des belligérants, singulièrement celui des Serbes de Bosnie. Ces derniers ont su, tout au long du conflit, soumettre les Occidentaux aux tests de crédibilité nécessaires pour apprécier correctement la marge de manœuvre à leur disposition.

L'efficacité de la dissuasion repose d'abord sur la perception par le dissuadé de l'engagement du dissuadeur et non sur la menace plus ou moins explicite que celui-ci brandit. En Bosnie, durant près de trois ans, il était manifeste que les menaces occidentales reflétaient surtout une volonté de ne pas s'engager militairement dans le conflit yougoslave. Quelle que soit, par ailleurs, la pertinence des raisons évoquées pour rejeter une intervention militaire en Bosnie, il est clair que, dès lors que cette doctrine de non-intervention était rendue publique et explicitée par les responsables occidentaux comme étant la seule attitude possible, toute stratégie reposant sur la menace, implicite ou explicite, d'une telle intervention se trouvait, par avance, vouée à l'échec. Ceci pose fondamentalement la question de la capacité des régimes démocratiques à pratiquer de telles stratégies à l'occasion de crises itératives. Dissuader c'est souvent, en effet, convaincre l'adversaire que l'on est fermement décidé à exécuter une sanction que, en réalité, on souhaite ardemment ne pas être amené à mettre en œuvre. Comment durablement concilier cette dissociation entre l'intention et la parole avec un régime parlementaire et une presse libre ? Dans le cas d'une action impliquant une multitude d'acteurs étatiques et d'organisations internationales le problème se pose avec plus d'acuité encore.

Enfin, dans le contexte global d'une réticence croissante à utiliser la force militaire et d'un seuil de perte acceptable par les opinions publiques proche de zéro, on peut s'interroger sur l'évolution future de la capacité des démocraties développées à mettre en œuvre des stratégies de puissance. L'efficacité de ce type de stratégie dépend, en effet, de la crédibilité de la menace, laquelle est elle-même conditionnée par l'engagement du dissuadeur. Or, l'expérience montre qu'il y a rarement d'engagement sans risque. Plus exactement, le fait de prendre un risque témoigne le mieux de la détermination d'un engagement. Par conséquent, recourir à une stratégie de diplomatie coercitive parce que l'on n'est pas prêt à assumer les risques d'une confrontation militaire ne permettra que rarement d'infléchir la conduite de l'adversaire et conduira

donc finalement, sauf capitulation, à la confrontation militaire que l'on souhaitait éviter.

Rappelons à cet égard que, davantage que la perception par l'adversaire de l'engagement du dissuadeur, c'est la perception par le premier de la calculabilité et du caractère contrôlable des risques encourus par lui qui constitue le plus souvent le facteur déterminant l'issue d'une stratégie de dissuasion. Or, les éléments repris ci-avant contribuent à accroître la lisibilité des mesures d'engagement dissuasif des régimes démocratiques. C'est donc leur crédibilité dissuasive dans les futures crises qui pourrait s'en trouver érodée.