

Opérations de paix : la question de la régionalisation

Michel Liégeois

La régionalisation du maintien de la paix : défi conceptuel et enjeux politiques

À en juger par l'abondance de la littérature qui lui est consacrée et par les discussions qui agitent les enceintes des organisations internationales concernées, la question de la régionalisation apparaît, en ce début de XXI^e siècle, comme l'une des questions centrales posées par les opérations de maintien de la paix. Une fois de plus, ce débat mêle les défis conceptuels et les enjeux politiques. En effet, la notion de régionalisation du maintien de la paix est loin de faire l'objet d'une définition communément acceptée. Un survol de la littérature consacrée à la question fait rapidement apparaître que, d'un auteur à l'autre, les acceptions peuvent diverger notablement et, selon le cas, le terme revêtira une connotation positive ou négative. Quant aux acteurs internationaux, leurs prises de position révèlent à quel point ils sont divisés quant à l'opportunité d'une telle évolution.

* L'auteur est chargé de cours invité à l'Université Catholique de Louvain où il enseigne les questions stratégiques. Dans le cadre du Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI), ses recherches portent sur le maintien de la paix et les questions stratégiques.

Selon le contexte et les auteurs, le concept de régionalisation recouvre tour à tour trois processus qui, quoique souvent liés, doivent néanmoins être considérés comme distincts pour les besoins de l'analyse :

1. implication croissante des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité au sein de leur aire de compétence ;
2. engagement prioritaire des puissances dans la résolution des conflits à l'intérieur du périmètre de leur sphère régionale d'intérêt ;
3. forces de maintien de la paix constituées essentiellement par des contingents en provenance de pays de la région de déploiement.

Cette évolution contraste nettement avec la situation qui prévalait à peine une décennie auparavant. Les organisations régionales participant peu à la gestion des questions de sécurité. Il n'était pas rare de voir les puissances s'engager avec détermination dans la résolution de conflits situés en dehors de leur environnement régional (France au Cambodge, Belgique en Somalie). Enfin, les forces de maintien de la paix montraient un visage résolument international. La participation de troupes en provenance de pays de la région de déploiement étant l'exception — neutralité oblige — plutôt que la règle.

Une des particularités du débat sur la régionalisation du maintien de la paix tient dans son caractère idéologique. C'est ainsi que les trois processus mentionnés ci-avant sont le plus souvent énoncés sur le mode négatif :

1. estompement du rôle de l'ONU dans le règlement des conflits régionaux ;
2. désintérêt des puissances occidentales vis-à-vis des crises survenant en dehors de leur environnement régional ;
3. désengagement militaire des puissances occidentales à l'égard de certaines régions devenues « zone de non-intervention ».

L'on perçoit bien que, formulé de la sorte, le processus de régionalisation revêt une connotation nettement négative. Dans cette acception, le discours sur la régionalisation du maintien de la paix tend à instruire un procès en égoïsme à l'encontre des puissances occidentales. Celles-ci seraient coupables de désertir le maintien de la paix version ONU et de ne plus tenir le Conseil de sécurité pour l'instance centrale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le flou conceptuel entourant la notion de régionalisation et la polémique politique sur le bien-fondé d'une telle évolution ne vont pas sans rappeler d'autres débats. Au cours de la première moitié de la décennie 1990, les nouvelles opérations de maintien de la paix entreprises par l'ONU dans le contexte de l'après-guerre froide furent au centre d'intenses discussions. À l'instar du débat actuel, ces discussions comportaient une importante

dimension conceptuelle en même temps que de solides divergences d'ordre politique se faisaient jour. Car il s'agissait tout à la fois de s'accorder sur la signification de notions telles que « maintien de la paix », « construction de la paix », « imposition de la paix » et de s'opposer sur l'opportunité de remettre en question les principes qui, jusque-là, avaient gouverné les opérations de paix des Nations Unies. Ces années de réflexions, et surtout les leçons tirées des succès et des échecs, ont permis d'aboutir à un relatif consensus sur une conception rénovée du maintien de la paix. Sans renier ses origines et ses principes fondateurs, le maintien de la paix contemporain s'est adapté aux contextes nouveaux dans lesquels il est amené à être employé (conflit intra-étatique, États effondrés, absence de cessez-le-feu, manque de fiabilité voire absence de consentement des parties). Les opérations d'aujourd'hui ne se contentent plus de s'interposer entre les parties mais elles entreprennent des missions variées et ambitieuses.

Le débat sur la régionalisation qui bat son plein aujourd'hui est d'une importance comparable. Pour en saisir les enjeux, il n'est sans doute pas inutile de retourner aux fondements juridiques du débat, à savoir le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

Fondements juridiques : le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies

Principe de non-contradiction et impératif de compatibilité

Le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies établit quelques principes simples relatifs aux accords régionaux. Le premier paragraphe de l'article 52 fait preuve d'une relative timidité puisqu'il se borne à reconnaître qu'« aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional ». Dans la foulée, le même paragraphe s'empresse de préciser que les activités desdits organismes doivent être « compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies ».

Subsidiarité, initiative et délégation (chapitre VI)

Il faut attendre le deuxième paragraphe de l'article 52 pour voir la Charte valoriser le rôle des organisations régionales dans le cadre du règlement pacifique de différends tel qu'il est envisagé par le chapitre VI. Le texte demande aux États membres d'utiliser ces dernières en priorité pour régler d'une manière pacifique les différends d'ordre local « avant de les soumettre au Conseil de sécurité ». Même si le terme ne figure pas dans le texte, c'est

bien le principe de subsidiarité qui se trouve affirmé ici puis confirmé dans le paragraphe 3, lequel enjoint le Conseil de sécurité d'encourager le règlement pacifique des différends d'ordre local par les organisations régionales, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.

Sous-traitance et monopole des actions coercitives (chapitre VII)

L'article 53 traite du cas particulier des mesures coercitives relevant du chapitre VII de la Charte. D'une part, il ouvre la voie à une possible utilisation des organisations régionales par le Conseil de sécurité pour l'application de telles mesures. D'autre part, ledit article affirme surtout le monopole du Conseil de sécurité sans l'autorisation duquel aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux.

De la léthargie au renouveau

La guerre froide et le maintien de la paix traditionnel

Les dispositions du chapitre VIII de la Charte demeureront dans un état de relative léthargie tout au long de la guerre froide. Soit parce que cette dernière elle-même disqualifiait certaines organisations internationales (OTAN), soit parce que la faiblesse de ces dernières leur interdisait tout rôle significatif (OUA). Le maintien de la paix se développera donc à partir de la seule matrice des Nations Unies. Sous l'impulsion de Lester B. Pearson et de Dag Hammarskjöld et en l'absence de base juridique explicite, la pratique du maintien de la paix par l'envoi d'observateurs militaires et de troupes d'interposition légèrement armées se pratiquera ainsi jusqu'à la fin des années 1970. Le déploiement de la FINUL en 1978 marque alors la fin de l'âge d'or du maintien de la paix traditionnel. En tant que pur produit de la guerre froide, le maintien de la paix présentait un caractère éminemment contingent qui témoignait du réalisme qui avait présidé à sa conception par ses deux pères fondateurs. En même temps, toutefois, le maintien de la paix imaginé par Pearson et Hammarskjöld participait d'une utopie universaliste et pacifiste. Par l'accent mis sur la composition multinationale des contingents et sur le caractère coopératif plutôt que coercitif du déploiement des Casques bleus, ce sont bien deux valeurs fondamentales de l'ONU — l'universalisme et le rejet de la violence comme mode de résolution des conflits — qui se trouvaient ainsi opérationnalisées à travers le maintien de la paix traditionnel.

Assez étonnamment, la fin de la guerre froide ne donne pas le coup d'envoi d'un renouveau spectaculaire des organisations régionales. Au contraire, certaines d'entre elles entrent dans une période de mutation (CSCE-

OSCE, CEE-UE) ou de redéfinition des objectifs (OTAN), tandis que d'autres demeurent dans l'état de faiblesse qui les caractérisait déjà pendant la guerre froide. C'est cependant au niveau de l'ONU elle-même qu'une réflexion globale sur la question du maintien de la paix sera lancée.

Un Agenda pour la paix

À l'occasion de sa réunion exceptionnelle au niveau des chefs d'État et de gouvernements, le 31 janvier 1992, le Conseil de sécurité a chargé le secrétaire général de préparer une analyse et des recommandations sur les moyens pour renforcer la capacité des Nations Unies en matière de diplomatie préventive et de maintien de la paix.

Six mois plus tard, Boutros Boutros-Ghali rendait public son rapport *Un Agenda pour la paix*¹. Ce document fondamental jetait les bases politiques et conceptuelles du rôle des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale dans le contexte nouveau de l'après-guerre froide. En son chapitre VII, l'*Agenda pour la paix* souligne le rôle croissant que les organisations régionales devraient être amenées à jouer dans ce cadre. Le rapport considère à cet égard que, une région n'étant pas l'autre, les modalités de coopération et la division du travail doivent s'adapter aux réalités propres à chaque cas d'espèce avec flexibilité et créativité, et de citer les exemples du Cambodge, du Salvador et des Balkans pour illustrer la variété des modalités envisageables.

En son paragraphe 63, l'*Agenda pour la paix* souligne cependant que la plupart des organisations régionales ont été créées pour pallier l'ineffectivité du système de sécurité collective. À présent que sont levés les obstacles au fonctionnement de celui-ci, les organisations régionales peuvent encore rendre de grands services à la condition que leurs activités s'inscrivent dans le cadre des Buts et Principes de la Charte et si leurs relations avec les Nations Unies, en particulier le Conseil de sécurité, s'appuient sur le chapitre VIII de la Charte. En d'autres termes, le Conseil de sécurité détient seul la responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les organisations régionales, quant à elles, ont vocation à se voir impliquées dans ces matières à travers un processus de décentralisation, de délégation ou de coopération avec les Nations Unies. Ce faisant, elles contribuent à alléger le fardeau du Conseil de sécurité et à diffuser un sens de la participation, du consensus et de la démocratisation dans les affaires internationales.

1. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111*, New York, 17 juin 1992.

À côté de considérations très positives sur le rôle des organisations régionales, l'on perçoit nettement, ici, le souci de préserver tant la primauté politique du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales que son monopole juridique en tant que dispensateur de la légitimité internationale. On s'en convaincra en constatant que le paragraphe 65, qui clôt le chapitre VII de l'Agenda, s'il souligne l'importance de la négociation d'accords de coopération entre l'ONU et les organisations régionales, rappelle, pour conclure, le principe fondamental de la primauté du Conseil de sécurité.

Le 20 septembre 1993, l'Assemblée générale adoptera une résolution² endossant l'*Agenda pour la paix*. En son chapitre VI, ladite résolution reprend les recommandations générales du rapport en matière de renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales. Cependant, à l'inverse du document produit par le secrétaire général, la résolution omet de réaffirmer la primauté du Conseil de sécurité et se contente d'indiquer que l'action des organisations régionales « doit se conformer aux buts et principes de la Charte ». Dans le cadre de textes dont chaque terme fait l'objet d'intenses négociations diplomatiques, une telle omission est lourde de signification. En réalité, dès 1993, une majorité d'États membres montre des réticences croissantes vis-à-vis d'un Conseil de sécurité tout puissant. À cette époque, en effet, le volontarisme du secrétaire général – soutenu par un certain nombre de pays – de même que l'interventionnisme du Conseil de sécurité, inquiétaient un nombre croissant de capitales.

Le Supplément à l'Agenda pour la paix

Au cours des deux années qui ont suivi la publication de l'*Agenda pour la paix*, les opérations de maintien de la paix ont connu des évolutions spectaculaires. Le nombre de conflits dans la résolution desquels l'ONU était impliquée a doublé. Les opérations de maintien de la paix ont vu leur nombre s'accroître et leurs tâches se diversifier considérablement. Surtout, les conditions nouvelles – conflits intra-étatiques, absence de cessez-le-feu, absence de consentement des parties – dans lesquelles certaines opérations ont été déployées furent à l'origine de graves déconvenues. Ces bouleversements rapides et profonds n'avaient été que partiellement anticipés par l'*Agenda pour la paix*. C'est la raison pour laquelle le secrétaire général prit l'initiative de compléter l'*Agenda* par un *Supplément*³ tirant les principales leçons des

2. A/RES/47/120 B, 20 septembre 1993.

3. Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace, Position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995.

expériences vécues par les Nations Unies en matière de maintien de la paix au cours des deux années écoulées.

Dans le chapitre IV traitant des problèmes de coordination, le secrétaire général consacre quatre paragraphes aux organisations régionales. Après avoir rappelé la réunion du 1^{er} août 1994 qui a vu se réunir à New York, à l'invitation de Boutros Boutros-Ghali, les responsables de la plupart des organisations régionales de la planète, le secrétaire général identifie cinq modalités de coopération entre l'ONU et les organisations régionales, à savoir la consultation (simple échange de vues et d'informations), le soutien diplomatique (expertise électorale de l'OSCE au service d'opérations de construction de la paix), le soutien opérationnel (OTAN en soutien de la FORPRONU en Bosnie), le codéploiement (déploiement simultané au Libéria d'une opération de maintien de la paix régionale – CEDEAO – et d'une cellule ONU de soutien et d'évaluation), l'opération conjointe (en Haïti, personnel, direction et commandement ont été partagés entre l'ONU et l'Organisation des États américains).

Dans la foulée, le *Supplément* souligne que, d'une organisation régionale à l'autre, les compétences et les capacités en matière d'opérations de paix varient considérablement. En tout état de cause, pour Boutros-Ghali, aucune organisation n'égale en ce domaine le savoir-faire de l'ONU. Cette hétérogénéité rend inutile toute tentative de définition d'un modèle standardisé de coopération entre l'ONU et les organisations régionales. En revanche, le rapport identifie quatre principes généraux sur lesquels une telle coopération devrait en tout cas s'appuyer :

1. établissement de mécanismes de consultations ;
2. primauté des Nations Unies telle qu'elle est définie dans la Charte ;
3. partage des tâches clair et approuvé par chacune des organisations ;
3. cohérence des positions adoptées par les États qui sont à la fois membres de l'ONU et de l'organisation régionale concernée.

Si ces principes doivent être entendus comme ayant une portée générale, ils s'appuient cependant sur une expérience pratique assez restreinte. Le soutien militaire apporté par l'OTAN aux opérations de maintien de la paix en Bosnie constitue un cas isolé. Ailleurs, l'implication des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales demeure très faible. En réalité, on ne peut comprendre le débat actuel sur la régionalisation du maintien de la paix que si l'on mesure pleinement l'impact qu'ont eu sur le maintien de la paix les trois opérations problématiques de la première moitié de la décennie 1990 à savoir, les Balkans, la Somalie et le Rwanda.

La funeste trilogie et la mutation du maintien de la paix

La funeste trilogie ONUSOM (Somalie), FORPRONU (ex-Yougoslavie) et MINUAR (Rwanda) fut à l'origine des événements les plus dramatiques auxquels aient dû faire face les Casques bleus depuis leur apparition en 1956. Elle a conduit l'ONU à fournir un effort d'analyse introspective sans précédent. Sous l'impulsion de Kofi Annan ont successivement été publiés trois rapports exemplaires de lucidité et d'autocritique, sur le Rwanda⁴, sur la chute de Srebrenica⁵ et enfin sur les opérations de maintien de la paix dans leur ensemble⁶.

Le rapport Brahimi adresse des recommandations qui tirent les leçons des opérations passées et envisagent de profonds changements dans les méthodes onusiennes de gestion des opérations de maintien de la paix. Ces recommandations peuvent être synthétisées à travers quatre lignes de force. La première vise à renforcer la cohérence de l'action des différentes agences et départements au sein du système des Nations Unies. La deuxième souligne la nécessité d'une révision de la doctrine de l'ONU en matière d'opérations de paix : plus claire, plus crédible, plus robuste. La troisième ligne de force appelle au développement d'une stratégie de consolidation de la paix et sur une planification des missions prenant davantage en compte les multiples aspects d'une opération : action militaire, police, administration, assistance électorale, etc. Enfin, le Rapport détaille la liste des moyens additionnels à allouer au Département des opérations de maintien de la paix pour remédier aux carences constatées au cours de la décennie précédente.

Le Rapport Brahimi ne consacre qu'un seul paragraphe à la question de la régionalisation. Si le Groupe d'étude « encourage expressément la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales⁷ », c'est pour estimer ensuite que « la prudence semble être de rigueur dans la mesure où les moyens et capacités militaires sont inégalement répartis dans le monde et où, dans les zones de tension, les troupes sont souvent moins bien préparées aux exigences des opérations de maintien de la paix modernes que dans d'autres régions⁸ ». Dès lors, le Rapport estime qu'il « faudrait

4. *Rapport d'enquête indépendant sur l'action des Nations Unies pendant le génocide au Rwanda*, New York, Nations Unies, 15 décembre 1999.

5. *La chute de Srebrenica*, Rapport du Secrétaire général faisant suite à la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, New York, 54^e session de l'Assemblée générale, 15 novembre 1999.

6. *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU*, New York, Nations Unies, 25 août 2000.

7. *Id.*, §54.

8. *Ibid.*

fournir aux organisations régionales et sous-régionales des services de formation, du matériel, un appui logistique et d'autres ressources⁹ ».

À l'occasion de la 54^e session de l'Assemblée générale, le secrétaire général a présenté un rapport¹⁰ sur l'application des recommandations du Rapport Brahimi. Le chapitre V dudit rapport reprend à son compte le plaidoyer pour le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix¹¹, rappelle la primauté du Conseil de sécurité¹² et, surtout, souligne les « problèmes considérables¹³ » que pose la coopération entre l'ONU et les organisations régionales.

Au terme de réformes d'une ampleur inédite, le Département des opérations de maintien de la paix a vu ses moyens augmenter de façon considérable¹⁴, tandis que la doctrine du maintien de la paix incorporait des aspects jusque-là inconcevables en admettant, par exemple, qu'une force de paix doit pouvoir « disposer d'une vraie capacité de riposte et de dissuasion¹⁵ ». Ces évolutions étaient indispensables et constituaient d'ailleurs un préalable pour amener les pays occidentaux à réviser leur réticence à participer à nouveau à des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Toutefois, si les Occidentaux ont obtenu les réformes qu'ils souhaitent, cela ne les a cependant pas amenés à participer à nouveau aux opérations de l'ONU. Comme le constate avec une certaine amertume le secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix, « l'essentiel des Casques bleus est aujourd'hui fourni par des pays en développement, et les pays industrialisés, à quelques exceptions notables près, préfèrent agir dans le cadre de coalitions *ad hoc*, le cas échéant autorisées mais non mandatées par le Conseil de sécurité¹⁶... ».

9. *Ibid.*

10. Assemblée générale des Nations Unies, Cinquante-quatrième session, Point 90 de l'ordre du jour, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du Secrétaire général, Nations Unies, A/54/670.

11. *Id.*, §88.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. À la fin de l'année 2002, les effectifs du Département avaient augmenté de 50 %.

15. Jean-Marie Guéhenno, « Opérations de maintien de la paix : la nouvelle donne », *Le Monde*, 18 décembre 2002.

16. *Id.*

Le « nouveau maintien de la paix » de l'ONU et la régionalisation

Perceptions divergentes

Il y a d'ailleurs à cet égard une différence d'interprétation notable entre l'Union européenne et l'ONU. Ainsi, lorsque la Belgique s'exprime au nom de l'UE à l'occasion de la 56^e Assemblée générale de l'ONU¹⁷, elle ne manque pas de souligner que l'Union contribue pour près de 40 % au budget des Nations Unies pour le maintien de la paix et que 5115 de ses ressortissants opèrent sous la bannière de l'ONU. Mais le représentant belge ajoute : « Dans des opérations mandatées par les Nations Unies comme la SFOR en Bosnie-Herzégovine et la KFOR au Kosovo, l'Union européenne fournit la majeure partie des troupes. En effet, quelque 40 000 ressortissants de pays de l'UE sont déployés au sein de ces missions¹⁸. » Jean-Marie Guéhenno ne partage manifestement pas cette vision des choses lorsqu'il souligne que « sur les 34 000 militaires déployés par l'ONU, moins de 4000 viennent de l'Union européenne¹⁹ ».

L'abstention des pays industrialisés trouve son origine dans les échecs des années 1990 qui hantent les souvenirs de bien des contributeurs potentiels : mandats inadaptés, moyens inadéquats et règles d'engagement condamnant les Casques bleus à l'impuissance. Pour Guéhenno, toutefois : « Ces réserves reflètent une méconnaissance du maintien de la paix tel qu'il est aujourd'hui pratiqué²⁰. »

Le débat sur la régionalisation intervient donc dans une période très particulière de l'évolution du maintien de la paix. Il convient de garder cet élément à l'esprit au moment de passer en revue les arguments le plus souvent avancés à l'appui ou à l'encontre d'un rôle accru des organisations régionales.

Les avantages du maintien de la paix régional

Proximité : C'est presque une tautologie, lorsqu'une organisation régionale se saisit d'un conflit au sein même de son aire de compétence, elle bénéficie de tous les avantages que procure la proximité géographique.

Rapidité : On a trop souvent blâmé la lenteur de la machinerie onusienne pour ne pas placer en tête de liste ce premier avantage du maintien

17. Point 89 de l'ordre du jour, *Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects...*, op. cit.

18. *Id.*

19. J.-M. Guéhenno, op. cit.

20. *Id.*

de la paix régional. La proximité géographique et le nombre plus restreint d'États concernés permettent d'escompter du maintien de la paix régional une meilleure réactivité. Cet avantage est très important parce qu'une intervention précoce constitue souvent un élément clé du succès d'une opération de maintien de la paix.

Implication : La proximité géographique avec la zone de conflit rend plus vraisemblables une grande motivation et un engagement politique fort de la part des organisations régionales et de leurs États membres. Cela contraste avec la situation qui prévaut souvent lorsque c'est l'ONU qui intervient dans un conflit. Une fois ce dernier circonscrit et stabilisé, la volonté politique des principaux États membres fait souvent défaut pour obtenir un règlement politique à long terme. Le cas de Chypre est assez illustratif à cet égard.

Consensus des États membres : Les débats du Conseil de sécurité de l'ONU ont trop souvent été pollués par des considérations extérieures à la cause qui figurait à l'ordre du jour. Les rivalités de puissances, les affrontements idéologiques et la très grande diversité culturelle des États membres ont maintes fois empêché le Conseil de sécurité de gérer comme il se devait les conflits dont il avait connaissance. En revanche, au sein d'une organisation régionale, on s'attend à retrouver davantage de similitudes culturelles, un passé commun ainsi qu'une vision, sinon commune, du moins relativement homogène des problèmes régionaux.

Consentement des parties : Le consentement des protagonistes à l'intervention d'une tierce partie constitue un facteur fondamental de succès pour la résolution pacifique du conflit qui les oppose. Dans bon nombre de cas, ce consentement sera plus aisément obtenu si la tierce partie présente des traits culturels, linguistiques ou religieux communs avec les parties en conflit. Dans cette perspective l'organisation régionale présente des avantages indéniables sur l'ONU.

Non-interférence de puissances tierces : Une des conditions essentielles de succès d'une opérations de maintien de la paix réside dans le soutien que lui apportent ou non les puissances tierces. Bien que n'étant pas directement parties au conflit, lesdites puissances observent avec attention l'évolution d'un différend qui se situe dans leur sphère d'intérêt. Souvent, elles jouent un rôle important de catalyseur — ou au contraire de perturbateur — du processus de paix en raison de l'influence qu'elles sont à même d'exercer sur l'une ou l'autre des parties au conflit. Le cadre d'une organisation régionale semble à cet égard bien approprié aux consultations diplomatiques nécessaires pour s'assurer du soutien de l'ensemble des puissances régionales qui ne sont pas parties au conflit en cours.

Les inconvénients du maintien de la paix régional

Neutralité versus intérêt national : L'efficacité de l'intervention d'une tierce partie dans un conflit dépend en grande partie du degré de coopération et de loyauté à son égard qu'elle sera en mesure d'obtenir des parties belligérantes. Cette condition ne pourra à son tour être rencontrée que si l'organisation intervenante adopte un comportement de stricte neutralité et est reconnue comme impartiale par lesdites parties. Le contexte régional risque toutefois de se prêter assez mal à la rencontre de cette condition. En effet, les principaux États membres de l'organisation sont des puissances régionales qui se montreront rarement indifférentes à l'issue d'un conflit éclatant au sein même de leur zone d'intérêt. N'étant jamais vraiment désintéressée, la puissance régionale peut dès lors difficilement être créditée de la neutralité nécessaire au rôle de tierce partie.

Jeu de puissance : L'argument qui précède est renforcé par le fait que la plupart des organisations régionales sont dominées par un État : CEDEAO par le Nigeria, l'Organisation des États américains par les États-Unis, l'OTAN par les États-Unis.

Limitation des capacités : Hormis l'OTAN, dont le cas est particulier, aucune organisation régionale dans le monde ne possède les capacités requises pour mener des opérations de maintien de la paix de façon autonome. Non seulement manquent des troupes correctement équipées et entraînées aux tâches de maintien de la paix mais font défaut également les capacités de planification opérationnelle, de gestion administrative et de soutien logistique sans lesquelles aucune opération ne peut être conduite avec des chances raisonnables de succès.

Légitimité : Aucune organisation régionale ne possède une légitimité comparable à celle de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix. Bien entendu, cette légitimité résulte d'abord de la Charte elle-même, mais elle s'appuie aussi sur la formidable expérience acquise par l'organisation depuis les premières opérations imaginées par Pearson et Hammarskjöld. Le soldat coiffé du Casque bleu, le véhicule blanc marqué des lettres « UN » font désormais partie des images familières dont la symbolique est universelle, au même titre que la Croix-Rouge, par exemple. Si certaines organisations régionales ont développé des savoir-faire spécifiques — telle l'OSCE en matière de supervision d'élections — aucune ne peut se prévaloir d'une expérience et d'une légitimité qui approchent celle de l'ONU en matière d'opération de maintien de la paix.

Interférences extérieures : Une dernière limite de la gestion d'un conflit par une organisation régionale réside dans son incapacité à peser sur des éléments extérieurs à son aire géographique. Or, il n'est pas rare que

certain facteurs décisifs dans la résolution du problème se situent en dehors du champ d'action de l'organisation concernée. C'est le cas lors de l'implication d'une puissance globale ou d'une ancienne puissance coloniale, par exemple. Les tentatives de résolution purement régionale du conflit échoueront si les facteurs externes ne sont pas pleinement pris en compte. L'ONU, avec son statut d'organisation universelle, apparaît dans ce cas irremplaçable.

Une réalité contrastée

Les arguments énumérés ci-avant sont ceux que l'on retrouve le plus régulièrement dans les débats sur la régionalisation du maintien de la paix. Tous ces arguments pèchent cependant par excès de généralisation. Pour chacun d'eux, il n'est guère difficile de trouver un, voire plusieurs contre-exemples. Débattre à ce niveau de généralisation n'est certes pas inutile mais la réflexion abstraite atteint rapidement ses limites. L'observation fait en effet apparaître une réalité tellement contrastée que le discours général sur la régionalisation en perd beaucoup de sa pertinence. Qu'y a-t-il de commun, en effet, entre les moyens considérables déployés conjointement par l'OTAN, l'UE et l'OSCE dans les Balkans et les capacités africaines, asiatiques ou latino-américaines de maintien de la paix ?

Alliance militaire pendant la guerre froide, l'OTAN s'est progressivement muée en une organisation de sécurité qui, si elle ne possède pas formellement le statut d'organisation régionale, n'en constitue pas moins la seule structure multinationale régionale apte à déployer n'importe où dans le monde des troupes bien équipées, formées et entraînées aux différentes missions de soutien à la paix. L'Union européenne produit à présent les efforts nécessaires pour se doter d'une force significative — 60 000 hommes — apte à mener des opérations de paix, le cas échéant loin de son territoire.

En comparaison, les capacités africaines de maintien de la paix demeurent largement insuffisantes. Ainsi, tout récemment, les troupes²¹ déployées par l'Union africaine pour veiller sur le processus de paix au Burundi, confrontées à un permanent manque de moyens, notamment sur le plan logistique, ne parvenaient plus à assurer leurs tâches. L'ONU a donc pris le relais, à partir du 1^{er} juin 2004, en déployant 5650 Casques bleus. Les programmes visant à combler ce déficit de capacité, tels RECAMP²² et ACRI/ACOTA²³,

21. Soit 2700 soldats sud-africains, éthiopiens et mozambicains.

22. « Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix », à l'initiative de la France.

23. « African Crisis Response Initiative » devenue par la suite « African Contingency Operations Training Initiative », à l'initiative des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

vont certes dans le bon sens et sont encouragés par l'ONU, mais ils masquent mal le désengagement militaire occidental vis-à-vis du continent noir. Régulièrement, l'ONU, par l'intermédiaire du secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno, souligne le contraste existant entre les dizaines de milliers de soldats déployés par les Européens dans les Balkans, alors même qu'ils sont quasiment absents d'une Afrique centrale dévastée par le conflit congolais qui a déjà provoqué plus de trois millions et demi de victimes depuis 1998.

Deux visions du monde

Les puissances occidentales croient-elles encore au maintien de la paix version ONU? À en juger par leur réticence actuelle à contribuer à des opérations de maintien de la paix sous commandement onusien, il est permis d'en douter. Les expériences amères des opérations du début des années 1990 ont durablement marqué les esprits, tant chez les responsables politiques qu'au sein des hiérarchies militaires. Les leçons tirées par les gouvernements sont bien plus radicales que celles du rapport Brahimi. Désormais, les troupes n'interviendront plus que sous commandement national ou multinational, mais pas onusien. Elles seront armées de façon à pouvoir faire face à toutes situations et leurs règles d'engagement leur permettront d'employer la force à l'encontre de quiconque s'opposerait à l'exécution du mandat. La mission sera limitée dans le temps et toutes les dispositions seront prises pour assurer une évacuation rapide si les circonstances le justifient. Tels sont les préceptes du maintien de la paix tel qu'il est conçu à présent par la plupart des États occidentaux. Bien que les intéressés s'en défendent, une telle conception exclut *de facto* toute participation à une opération sous commandement de l'ONU.

Au-delà de ces incompatibilités militaires se pose le problème de la crédibilité politique. Les échecs somalien, rwandais et bosniaque ont sérieusement entamé le capital de crédibilité de l'ONU. Bien peu de soldats sont aujourd'hui prêts à porter le Casque bleu et à circuler dans des véhicules peints en blanc. Ces symboles du maintien de la paix traditionnels se voient désormais associés à des souvenirs pénibles où l'incapacité à se faire respecter par les parties belligérantes a entraîné non seulement l'échec de la mission mais également d'importantes pertes dans les rangs des soldats de la paix.

Vu sous cet angle, le débat sur la régionalisation prend une tout autre forme. Il ne s'agit plus de peser doctement les avantages et inconvénients supposés de la participation des organisations régionales dans la résolution des conflits. Ce dont il s'agit, en réalité, c'est, au niveau politique, d'une tendance à reléguer la Conseil de sécurité au rôle d'instance notariale, chargée

d'entériner et de revêtir du sceau de la légalité internationale des décisions prises ailleurs. De même, au niveau militaire, le processus de régionalisation recouvre alors un processus rampant de désengagement occidental vis-à-vis des opérations de l'ONU au profit d'opérations menées dans le cadre d'organisation contrôlée par les Occidentaux ou dans le cadre de coalitions de circonstances mais toujours sous contrôle occidental. Cela ne signifie pas que les Occidentaux se replient sur eux-mêmes mais que, pour les raisons évoquées plus haut, ils rejettent le carcan de l'ONU pour leurs forces militaires.

Il faut bien voir que lorsque l'OTAN devient le maître d'œuvre de la FIAS en Afghanistan, on sort du modèle classique de la régionalisation qui verrait les Européens intervenir en Europe, les Africains en Afrique, etc. On entre dans un modèle où le critère n'est pas géographique mais bien politique et capacitaire. En cas de conflit, la question posée devient la suivante : qui est à la fois intéressé par la résolution du conflit et en possession des capacités militaires requises? L'on voit bien que, posée en ces termes, la question aboutira souvent à des réponses semblables tant la répartition mondiale de la puissance militaire est inégale. On imagine aisément l'UE continuer à s'impliquer fortement dans les Balkans, mais beaucoup moins intervenir en Afrique, faute d'intérêt suffisant, et encore moins l'Union africaine en Amérique latine où l'ASEAN dans les Balkans car, dans ces deux derniers cas, il n'y a ni intérêt ni capacité.

Ce mouvement de minoration du rôle de l'ONU pourrait cependant trouver assez vite sa limite. En effet, pour des pays comme la France et la Belgique, la distanciation à l'égard du maintien de la paix onusien devient assez rapidement incompatible avec l'appel très général au renforcement du rôle de l'ONU que ces mêmes pays appellent de leurs vœux au nom du multilatéralisme. Alors qu'ils partagent avec nombre de pays du Sud le refus d'une position hégémonique des États-Unis, des convergences s'établissent tout naturellement entre eux sur la promotion de l'ONU et le renforcement de la légitimité du Conseil de sécurité à travers l'élargissement de cet organe. Du coup, sous peine d'incohérence, ces pays devront tôt ou tard retrouver le chemin des opérations de paix de l'ONU.

Le retour des troupes occidentales sous la bannière de l'ONU constitue d'ailleurs une des conditions à rencontrer pour que l'Organisation recouvre une crédibilité militaire, laquelle, à son tour, permettrait au Conseil de sécurité de retrouver une position centrale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Parmi les États occidentaux, le cas des États-Unis est particulier. On sait en effet que, la *Presidential Decision Directive n° 25*, adoptée en 1994, rend plus difficile, sinon impossible, toute participation de soldats

américains à des opérations sous commandement de l'ONU. À cet égard, rien ne permet de penser qu'une évolution notable puisse se produire dans un horizon prévisible. Les États-Unis peuvent cependant beaucoup pour le maintien de la paix : moins que leurs troupes, c'est de leur soutien politique dont l'ONU a sans doute le plus besoin. Au-delà des États-Unis, les États occidentaux riches, disposant de troupes bien équipées et entraînées, et ayant obtenu les réformes organisationnelles et doctrinales qu'ils souhaitaient au niveau de l'ONU, se trouvent à présent face à un choix entre deux visions du monde. La première est éminemment réaliste, dans tous les sens du terme. C'est la vision d'un monde essentiellement dominé par les intérêts des puissances. Un monde où la projection de forces sur les théâtres extérieurs se fait avec parcimonie, dans un cadre et selon des modalités définies de façon unilatérale et en vertu de critères relatifs aux intérêts des puissances concernées, en l'occurrence les puissances occidentales. Dans cette vision du monde, il est certes préférable mais non indispensable de bénéficier de la légitimation du Conseil de sécurité. Quoi qu'il en soit, sa primauté n'est pas reconnue comme un principe absolu. La seconde vision procède d'une vision utopique du monde. Elle prend appui sur la primauté du droit et donc sur le rôle central du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle s'enracine dans les principes d'universalité et de résolution pacifique des conflits forgés par Pearson et Hammarskjöld à l'occasion des opérations fondatrices.

La première vision aboutit à deux catégories d'organisations régionales. Les unes, dominées par les puissances occidentales (OTAN, UE, OSCE), fournissent un cadre multinational de substitution à celui de l'ONU. Les autres, pauvres et dénuées des moyens requis, sont supposées prendre en charge les conflits qui éclatent dans leur zone de compétences, dispensant ainsi les Occidentaux d'y risquer leurs propres troupes lorsqu'ils estiment que leurs intérêts ne sont pas en jeu. La seconde vision aboutit à des organisations régionales plus homogènes quant à leurs capacités en matière de maintien de la paix régional, respectueuses de la primauté du Conseil de sécurité et promptes à reconnaître la plus-value apportée par l'ONU dans la résolution d'un conflit, fût-il de dimension régionale.

En réalité, ces deux visions du monde coexistent tant bien que mal. La première apparaît à beaucoup comme la seule voie possible à court et moyen terme quand la seconde se voit largement reconnue comme l'horizon vers lequel il faut tendre à plus ou moins long terme. La première fonde la pratique de bien des États en même temps que la seconde inspire leurs discours.

Au moment même où ces lignes sont écrites, les leaders du G8, réunis à Sea Island, s'apprêtent à concrétiser leurs promesses de soutien au

maintien de la paix régional, avec une priorité pour l'Afrique. Si ces engagements sont tenus, plus de 50 000 soldats de la paix devraient recevoir une formation et un entraînement au cours des cinq ou six prochaines années dans le cadre d'un plan d'action du G8 baptisé « Expanding Global Capability for Peace Support ». Au vu des considérations qui précèdent, une telle décision apparaît bien ambiguë. Bien sûr, le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix constitue une urgente nécessité et, de ce point de vue, l'initiative est la bienvenue. Mais le G8 est-il l'instance la plus appropriée pour mener ce genre de programme ? Manifestement, d'organe de concertation économique et financière, le G8 se transforme insensiblement en directoire mondial, se saisissant de façon discrétionnaire des matières qu'il juge opportunes. Une fois de plus l'ONU, qui sera « associée » à l'initiative du G8, se voit reléguée au second plan. Que les États-Unis proposent ce genre d'initiatives n'est guère surprenant, mais qu'ils obtiennent le soutien de pays comme la France et le Canada étonne davantage.

En définitive, la question de la régionalisation du maintien de la paix apparaît presque comme un faux débat. En théorie, les organisations régionales pourraient jouer un rôle utile dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le cadre d'un partenariat clair entre celles-ci et l'ONU. Ce partenariat devrait reposer sur deux principes essentiels : la subsidiarité et la primauté du Conseil de sécurité. Mais cette vision demeure éminemment théorique en raison de la diversité des organisations régionales, notamment en termes de capacité d'action. Les unes surclassent largement l'ONU et offrent donc à leurs membres un cadre de substitution idéal à une organisation dont la crédibilité militaire leur apparaît durablement hypothéquée. À l'inverse, les autres organisations régionales pèchent par insuffisance de capacité politique, financière et militaire. Du coup, assez rapidement, ces organisations n'ont d'autre choix que de faire appel à l'ONU, laquelle dépend à son tour des puissances occidentales pour la constitution de forces de maintien de la paix d'une certaine ampleur.

Le véritable débat est celui de la solidarité et de l'universalité. Les pays riches, dotés des forces militaires adéquates, sont-ils prêts à mettre celles-ci à la disposition de l'ONU dans le cadre de missions de paix où leur intérêt national n'est pas en jeu ? Le Conseil de sécurité est-il reconnu comme détenteur d'un monopole en matière d'octroi de la légitimité internationale des mesures coercitives ? L'ONU demeure-t-elle l'instance centrale dans la définition, la conception, la planification et la mise en œuvre des opérations de paix ? C'est de l'impossibilité actuelle de donner une réponse pleinement affirmative à ces questions que surgit le débat sur la régionalisation. Il ne pourra s'achever qu'une fois ces questions résolues d'une façon ou d'une autre.