

L'ONU, LES CONFLITS INTERNES ET LE RECOURS A LA FORCE ARMÉE

PAR

CHANTAL DE JONGE OUDRAAT (*)

Depuis la fin de la guerre froide les conflits internes sont devenus la forme de violence la plus pernicieuse du système international. Des millions de personnes ont été tuées dans des conflits internes. Des millions d'autres ont été déracinées à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières de leur pays d'origine à cause de ce type de conflit. Les conflits internes sont une des plus grandes menaces pour la paix et la sécurité internationales aujourd'hui, et selon toute probabilité ils continueront à l'être dans l'avenir. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a été et continuera d'être au centre des efforts internationaux visant à résoudre les problèmes de paix et de sécurité internationales. Depuis la fin de la guerre froide, elle a concentré ses énergies sur la gestion et la résolution des conflits internes. Entre 1989 et 1999, l'ONU a organisé 39 opérations de maintien de la paix, dont 36 visaient des conflits internes. À plusieurs reprises, l'ONU a pris des mesures coercitives ayant pour but de persuader ou de convaincre les parties belligérantes d'arrêter les combats et de rétablir la paix. Toutefois ces mesures n'ont abouti qu'à des résultats mitigés.

Ceci a poussé certains commentateurs à considérer que la communauté internationale et l'ONU ne devraient pas s'immiscer dans des conflits internes quand les différentes parties du conflit ne donnent pas leur assentiment à une intervention internationale (1). Mais la communauté internationale ne peut pas – ne devrait pas – ignorer les conflits internes. Ils constituent presque toujours une menace pour la paix et la sécurité régionales et impliquent souvent les États limitrophes (2). Même si ceux-ci ne sont pas directement impliqués dans les hostilités, ils auront presque toujours à gérer un problème des réfugiés. Les conflits internes impliquent souvent des attaques directes et délibérées sur les populations civiles, des problèmes de réfugiés surviennent presque invariablement, ce qui peut poser de sérieux pro-

(*) Chercheur associée, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

(1) Voir, par exemple, Thomas G. WEISS, « Overcoming the Somalia Syndrome – Operation Rekindle Hope? », *Global Governance*, 1(2), mai-août 1995, pp. 174-178; et Duane BRATT, « Explaining Peacekeeping Performance : The UN in Internal Conflicts », *International Peacekeeping*, 4(3), automne 1997, pp. 45-70.

(2) Voir Michael E. BROWN, « The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict », in Michael E. BROWN, ed., *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge, Mass : MIT Press, 1996, pp. 590-599.

blèmes de paix et de sécurité régionales (3). Les conflits internes peuvent aussi créer des problèmes économiques et militaires pour les pays limitrophes, ce qui peut provoquer des instabilités politiques, voire des guerres interétatiques. De plus les conflits internes posent souvent des questions d'ordre moral. Comment ne rien faire quand un génocide ou de graves violations des droits de l'homme sont perpétrés ?

Les critiques formulées à l'encontre de l'ONU après la génocide en Rwanda et la chute de Srebrenica, ainsi que l'incapacité de l'ONU d'articuler une réponse collective face aux événements au Kosovo ont poussé le Secrétariat de l'ONU à engager une réflexion approfondie sur son rôle dans les conflits internes et a ressuscité le débat sur la question d'intervention militaire. Pour le Secrétaire général de l'ONU, « *la principale leçon de Srebrenica est qu'une tentative délibérée et systématique de terrifier, d'expulser ou d'assassiner un peuple tout entier doit susciter non seulement une réponse décisive mettant en œuvre tous les moyens nécessaires, mais aussi la volonté politique de mener cette réponse jusqu'à sa conclusion logique. Dans les Balkans, cette leçon a été donnée non pas une, mais deux fois en une décennie. Dans un cas comme dans l'autre, en Bosnie et au Kosovo, la communauté internationale a essayé de négocier un règlement pacifique avec un régime meurtrier et sans scrupules. Dans les deux cas, il a fallu recourir à la force pour mettre un terme aux expulsions et tueries planifiées et systématiques de civils* » (4). Kofi Annan se fait ainsi le champion de l'intervention à but humanitaire. En revanche une majorité d'États s'est exprimée, lors de la 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, contre l'intervention dans les affaires intérieures des États, et a rejeté la notion d'un droit d'intervention même en cas de violations graves des droits de l'homme. Il semble également de plus en plus difficile d'organiser une réponse collective au sein du Conseil de sécurité face aux conflits internes.

Il est clair que le débat sur l'intervention militaire dans les conflits internes s'intensifiera dans les années à venir. Nous n'aborderons pas ici la question de la légalité ou de la légitimité de telles interventions, et nous ne rentrerons pas dans la controverse provoquée par l'intervention des États-Unis et ses alliés européens au Kosovo, quand ils ont lancé l'opération militaire sans autorisation du Conseil de sécurité. Cet aspect de la question est traité ailleurs. Nous nous intéresserons en revanche à l'efficacité du recours à la force. Quelles sont les conditions qui déterminent le succès des interventions militaires dans les conflits internes ? Indépendamment des arguments juridiques, c'est en effet le succès ou l'échec des opérations qui détermineront si de telles opérations seront reconduites oui ou non.

(3) Le Conseil de sécurité a reconnu en 1997 que le déplacement massif de populations civiles dans des situations de conflits pouvait menacer la paix et la sécurité internationale. Voir la déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1997/34, 19 juin 1997.

(4) Voir le rapport du Secrétaire général de l'ONU, « La chute de Srebrenica », A/54/549, 15 novembre 1999, paragraphe 502.

LE RECOURS À LA FORCE ARMÉE :
UN BILAN MITIGÉ

La Charte des Nations Unies confère d'immenses pouvoirs au Conseil de sécurité dès lors qu'il se saisit d'un problème. Comme on le sait, leur exercice est lié à l'entente, et au minimum à l'absence de mésentente entre ses membres permanents, de sorte que durant toute la période de l'affrontement Est-Ouest le Conseil n'a pu exercer que marginalement ses responsabilités, et en particulier recourir à des moyens coercitifs. En outre, il n'a pu disposer des moyens militaires qui, aux termes de la Charte, auraient dû être mis à sa disposition par les États membres. Aussi s'est-on rabattu sur un usage des militaires de manière non coercitive. Les « opérations de maintien de la paix » – non prévues par la Charte – ont été développées progressivement, en réponse à des situations conflictuelles bien particulières. Elles ont initialement été perçues comme des moyens de limiter les crises, l'idée maîtresse étant qu'elles circonscriraient les conflits régionaux, et empêcheraient une escalade vers une confrontation directe Est-Ouest. C'était ce que l'ONU pouvait faire de mieux en raison de l'absence de consensus parmi les cinq membres du Conseil de sécurité et de l'impossibilité d'invoquer le Chapitre VII. Avec la fin de la guerre froide, le principal obstacle aux actions réalisées en application du Chapitre VII a disparu, et nombreux ont été ceux qui ont pensé que l'ONU pourrait enfin défendre les principes énoncés en 1945 et devenir un gardien efficace de la paix et la sécurité internationales. Dans l'euphorie des premières années de l'après-guerre froide, certains ont même pensé que le Conseil de sécurité pourrait dorénavant utiliser l'ensemble des mesures prévues par la Charte, y compris l'usage de la force militaire.

Beaucoup de nouvelles opérations de maintien de la paix ont été lancées à la fin des années 80 et au début des années 90. Elles étaient pour la plupart radicalement différentes des opérations de maintien de la paix traditionnelles. On peut synthétiser ces différences en plusieurs points. Premièrement, la majorité de ces opérations a été initiée en réponse à des *conflits internes*, et non à des conflits interétatiques (5). Deuxièmement, les *tâches confiées aux troupes de l'ONU* étaient bien plus complexes que la simple séparation de forces adverses et le contrôle des cessez-le-feu. Elles comprenaient tant des actions militaires, que politiques ou économiques telles que la démobilisation et le désarmement des forces armées, la mise en place et la vérification du suivi d'accords politiques, la mise en place et le suivi de réformes judiciaires, constitutionnelles et politiques, l'organisation et le

(5) Sur les cinq opérations de maintien de la paix en cours au début 1988, quatre concernaient des conflits interétatiques et un seul concernait un conflit intraétatique. Sur les 21 opérations instaurées entre 1988 et 1995, seules 8 concernaient des conflits interétatiques et 13 des conflits intraétatiques. Sur les 11 opérations instaurées entre 1992 et 1995 toutes sauf deux (82 %) concernaient des conflits intraétatiques. Voir *Supplément à un agenda pour la paix*, A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995, paragraphe 11.

suivi des élections, l'organisation des forces de police locales, la vérification du respect des droits de l'homme, et la promotion du développement économique. Troisièmement, alors que les *membres permanents du Conseil de sécurité* participaient que rarement aux opérations de maintien de la paix durant la guerre froide, ces derniers – et notamment la France, le Royaume-Uni et les États-Unis – ont commencé à assumer un *rôle dirigeant*. Quatrièmement, les casques bleus ont été déployés sur des *terrains d'opération où la guerre faisait rage* c'est-à-dire dans des situations où il n'y avait pas vraiment de paix à maintenir. Ces environnements hostiles ont provoqué une augmentation des pertes humaines (6). Cinquièmement, ces environnements hostiles ont aussi entraîné *l'utilisation accrue de la force militaire de manière offensive*. Entre 1989 et 1999 le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé à six reprises le recours à la force armée autre que la légitime défense : en Albanie (1997), en Bosnie (1992), en Haïti (1994), en Iraq (1991), au Rwanda (1994), au Somalie (1992), et au Zaïre (maintenant la République démocratique du Congo) (1996) (7).

Le changement de nature de ces opérations a troublé la distinction entre les opérations consensuelles et les opérations coercitives et provoqué un débat doctrinal sur l'usage de la force dans les opérations militaires de l'ONU. Le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, a été l'un des premiers à suggérer que les opérations de maintien de la paix ne nécessitent peut-être pas le consentement de toutes les parties (8). En outre, il a demandé la mise en place d'unités pouvant être déployées afin de contraindre les belligérants à respecter les cessez-le-feu ou les accords de paix (unités d'imposition de la paix) (9). L'imposition de la paix – l'usage coercitif de la force militaire – était perçue comme une opération intermédiaire entre le maintien de la paix traditionnel et la guerre, c'est-à-dire l'usage de la force pour combattre une agression, telle qu'elle est stipulée dans la Charte. Certains spécialistes abondaient dans le sens du Secrétaire

(6) Entre 1948 et 1990, 398 Casques bleus ont péri; entre 1991 et 1995, 456 Casques bleus ont péri. Voir le *Rapport du Secrétaire général sur les activités de l'organisation*, A/50/1, 22 août 1995, paragraphe 611.

(7) Avant 1989 le Conseil n'avait autorisé la force armée que trois fois : en Corée (1950), au Congo (1960), et en Rhodésie (1965).

(8) Boutros-Ghali a défini le maintien de la paix comme consistant « à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil ». Voir *Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, A/47/277 ou S/24111, 17 juin 1992, para. 20. Voir aussi *Rapport du Secrétaire général sur les activités de l'Organisation*, septembre 1993, A/48/1, 22 septembre 1993, para 278.

(9) Voir *Agenda pour la paix*, paragraphes 44 et 45. Pour une discussion sur l'*Agenda pour la paix*, voir David Cox, *Exploring An Agenda for Peace : Issues Arising from the Report of the Secretary-General*, Ottawa, Ontario : Canadian Centre for Global Security, Aurora Papers, n° 20, octobre 1993; David Cox, *An Agenda for Peace and the Future of Peacekeeping : Report of the Mohonk Mountain House Workshop*, Ottawa, Ontario : Canadian Centre for Global Security, 1993; et Christian SCHRICKE, « L'Agenda pour la Paix de Boutros Boutros Ghali : Analyse et Premières Réactions, » *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXVIII, 1992, pp. 11-31.

général et affirmaient qu'il y a, en effet, une zone d'ombre entre la guerre et le maintien de la paix (10).

Les expériences de l'ONU en Bosnie (1992-1995) et en Somalie (1993-1995) ont cependant démontré que le maintien de distinctions claires entre les opérations consensuelles et coercitives est fondamental pour le succès des opérations militaires. Elles ont également démontré que les principes directeurs des opérations de maintien de la paix traditionnelles – consentement, impartialité et utilisation de la force armée uniquement en cas de légitime défense – sont inadéquats lorsqu'il s'agit de répondre aux défis posés par les conflits internes. En effet, les groupes impliqués dans ce type de conflit sont caractérisés par une hiérarchie faible et fragmentée. Il s'ensuit que même s'ils donnent leur consentement à une intervention extérieure, ce consentement est probablement faible et difficile à soutenir sur le long terme. Par conséquent, le risque que les opérations dégénèrent en affrontements violents est grand. La mort de 18 soldats américains, tués en octobre 1993 lors de l'opération en Somalie visant à capturer Mohamed Aideed, l'un des chefs guerriers somalien, en était l'illustration. Cet événement a été le point de départ d'une plus grande réserve de la part des États à intervenir dans les conflits internes, au point de ne rien faire en 1994 lors du génocide au Rwanda (11). Il marque également le déclin considérable des opérations onusiennes et la montée d'une école minimaliste qui soutenait que l'ONU devrait se contenter d'opérations consensuelles, et s'abstenir de lancer des opérations coercitives militaires (12). En 1999, l'ONU a toutefois lancé trois importantes nouvelles missions de paix : au Kosovo, au Sierra Leone, et en Timor oriental (13). Toutes ont été établies avec le consentement théorique

(10) Voir par exemple Adam ROBERTS, « The Crisis in UN Peacekeeping », *Survival*, 36(3), automne 1994, pp. 93-120; Adam ROBERTS, « From San Francisco to Sarajevo : The UN and the Use of Force », *Survival*, 37(4), hiver 1995-1996, pp. 7-28; Donald C.F. DANIEL, « Is There a Middle Option in Peace Support Operations? Implications for Crisis Containment and Disarmament », in *Managing Arms in Peace Processes : The Issues*, New York/Geneva : United Nations/UNIDIR, Disarmament and Conflict Resolution Project, 1996, pp. 57-82; John Gerard RUGGIE, « Wandering in the Void : Chartering the UN's New Strategic Role », *Foreign Affairs*, 72(5), novembre/décembre 1993, pp. 26-31. Certains affirment qu'une distinction entre la guerre et l'imposition de la paix est nécessaire. Voir, par exemple, US Department of the Army, *Peace Operations* (Washington DC : GPO, Field Manual 100-23, 30 December 1994); et Donald C.F. DANIEL and Bradd C. HAYES, *Coercive Inducement and the Containment of International Crises*, Washington DC : US Institute for Peace Press, 1998.

(11) L'opération française n'était qu'une réponse partielle et limitée.

(12) En janvier 1988, les opérations de la maintien de la paix des Nations Unies engageaient 11 121 personnels militaires, policiers et civils pour un coût annuel d'environ US \$ 230,4 millions. En décembre 1994 les opérations de l'ONU étaient à leur apogée avec 77 783 militaires, policiers et civils engagés pour un coût annuel de US \$ 3,5 milliards. Fin 1996 quelque 26 000 militaires et civils étaient engagés dans 16 opérations pour un coût annuel de US \$ 1,4 milliards. En 1997, 19 000 militaires étaient engagés dans 15 missions pour un coût annuel d'environ US \$ 992 millions. En 1999 le nombre de troupes était tombé à 14 000. Voir *The Blue Helmets : A Review of United Nations Peace-keeping*, New York : United Nations, 1996, 3^e édition, p. 4; *The Year in Review 1996 : UN Peace Missions* at www.un.org; the statement by Bernard Miyet, UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations, GA/SPD/118, 10 novembre 1997, p. 4; and *UN Peace-keeping : Some Questions and Answers* (New York : United Nations/UNDPI, DPI/1851/Rev. 4, mars 1997), et www.un.org.

(13) La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a été établi le 10 juin 1999 par la Résolution 1244 (1999); La mission des Nations Unies en Sierra Leone (UNAMSIL) a été établie par le Conseil par la Résolution 1270 (1999) du 22 octobre 1999; La mission d'administration inté-

des parties de la région. Elles sont néanmoins fondées sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorisent l'emploi de « *tous les moyens nécessaires* », euphémisme pour le recours à la force autre que la légitime défense. C'est là l'une des leçons des années 90.

En résumé, le bilan de l'usage de la force par l'ONU depuis la fin de la guerre froide est mitigé. Les opérations en Bosnie et au Somalie sont généralement considérées comme des échecs. L'usage de la force par l'ONU depuis la fin de la guerre froide n'a pas pourtant pas toujours échoué. Les opérations des Nations Unies en Haïti, en Albanie, et (*in fine*) en Bosnie ont permis respectivement de restaurer au pouvoir un Président démocratiquement élu, de rétablir l'ordre et de mettre un terme aux massacres de civils. De même, les interventions militaires au Rwanda et en Somalie ont permis de mettre un terme à des conflits violents, même si elles n'étaient qu'une réponse partielle et si elles n'ont pu résoudre tous les autres problèmes. Le nouvel intérêt pour les opérations onusiennes et la reconnaissance qu'elles ne peuvent réussir que si elles s'inscrivent dans le cadre du Chapitre VII, soulignent combien il est nécessaire d'identifier les facteurs qui conditionnent le succès de telles opérations.

LES CONDITIONS DU SUCCÈS

L'analyse de la période de l'après-guerre froide permet d'identifier six conditions qui doivent être remplies afin que le recours, ou la menace du recours à la force armée comme instrument de coercition soit efficace : (1) un objectif clair; (2) une identification et une évaluation correcte des cibles; (3) une stratégie militaire adaptée, y compris une stratégie de sortie; (4) une direction stratégique des opérations; (5) un soutien international approprié; (6) des ressources suffisantes, notamment en termes d'effectifs militaires. Ces conditions peuvent paraître évidentes mais force est de reconnaître que les actions de l'ONU ne les ont que rarement remplies, ce qui explique leur échec sur le terrain (14).

rimaire des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO) a été établi par la Résolution 1272 (1999) du 25 octobre 1999; par la Résolution 1264 (1999) du 15 septembre 1999 le Conseil autorisa l'établissement du force multinational sous commandement australien (INTERFET). Toutes les résolutions invoquent le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et autorisent l'emploi de « *tous les moyens nécessaires* ».

(14) Contrairement à de nombreux auteurs, nous considérons que les questions opérationnelles, notamment les questions de commandement et de contrôle sont de nature secondaire, et qu'elles peuvent être facilement résolues si les conditions énoncées ci-dessus aient été remplies. De ce fait, nous pensons qu'il n'y a pas de grande différence entre les opérations qui sont menées par un commandement « ONU » et les opérations autorisées par le Conseil de sécurité mais menées par un commandement national. Ces dernières ont tendance à être plus efficaces simplement parce que la probabilité que les six conditions énoncées ci-dessus soient remplies est plus importante. Il n'y a pas de raison pour que le Secrétariat de l'ONU ne puisse à l'avenir commander et contrôler de manière efficace une opération militaire si ses membres lui fournissent les ressources nécessaires.

Clarté de l'objectif

Ceux qui décident du recours à la force doivent formuler clairement les objectifs politiques qu'ils veulent atteindre. Ils doivent se limiter à un seul objectif à la fois. Les objectifs multiples rendent les situations confuses. L'usage de la force militaire, tel qu'il est envisagé dans la Charte de l'ONU, n'a pas pour but de punir les auteurs de troubles. L'usage ou la menace de la force doit être utilisé afin de modifier un comportement et de faire cesser des agissements menaçant la paix et la sécurité internationales. La plupart des opérations militaires de l'ONU déployées dans les années 1990 n'ont pas eu d'objectifs politiques clairs. L'articulation d'objectifs clairs a été gênée par deux facteurs.

D'abord, les opérations militaires de l'ONU requièrent le consentement de neuf membres du Conseil de sécurité, dont celui des cinq membres permanents (15). Or, malgré la fin de la guerre froide, les pays membres du Conseil de sécurité continuent à avoir des intérêts divergents et poursuivent donc des objectifs différents sur la scène internationale. Leur perception des situations de crise est de ce fait rarement la même. En outre, la plupart des conflits internes qui ont éclaté dans les années 1990 n'affectaient pas les intérêts vitaux des cinq membres permanents. Il s'ensuivit des résolutions ambiguës et des déclarations politiques réduites au plus petit dénominateur commun. L'endiguement des conflits et l'assistance humanitaire devenaient les objectifs principaux des opérations de l'ONU. La plus grande erreur des hommes politiques a été de penser que l'assistance humanitaire pouvait être distribuée de manière neutre et impartiale lors des situations de guerre civile, et que cette assistance leur éviterait de traiter les raisons politiques à l'origine des urgences humanitaires. Ils pensaient – ou voulaient croire, voire faire croire – que la distribution de l'aide humanitaire pouvait être définie en termes d'objectifs militaires et non politiques.

La seconde entrave à la définition d'objectifs clairs pour les opérations de l'ONU est de nature doctrinale. Il y avait, en effet, au sein des différents cercles internationaux, de fortes divergences de doctrine quant à l'emploi de la force armée. Ces divergences sont clairement apparues dans le rapport de Boutros-Ghali, l'*Agenda pour la paix*, et lors de l'opération multilatérale en Bosnie. Dans son rapport, Boutros-Ghali réclamait une nouvelle approche des opérations de maintien de la paix. Il considérait que les Casques bleus pouvait jouer un rôle autre que la simple supervision des cessez-le-feu et qu'ils pouvaient et devraient être déployés afin d'imposer des accords de paix. Ce nouveau type d'opération militaire était un mélange entre les opérations de maintien de la paix traditionnelles et les forces de coalitions *ad hoc* – un mélange confus entre la coopération et la coercition.

(15) Voir *Charte des Nations Unies*, Article 27, paragraphe 3.

Les notions de consentement, d'impartialité et de neutralité ont été au cœur des discussions sur l'emploi de forces onusiennes dans les conflits internes lors des années 90. Les doctrines nationales étaient fort divergentes. Les Français estimaient que les Casques bleus devaient être impartiaux mais non pas neutres vis-à-vis des actions des factions en présence sur le terrain. L'impartialité signifiait que la force armée pouvait être utilisée afin d'obliger les parties en présence à honorer un accord préalable (16). Cette nouvelle façon de percevoir le maintien de la paix était bien éloignée du maintien de la paix traditionnel. Les Britanniques et les Américains restaient plus attachés à la vision traditionnelle du maintien de la paix dans laquelle les Casques bleus ne seraient déployés qu'avec le consentement des parties locales et les soldats de l'ONU resteraient neutres et impartiaux face aux actions des parties sur le terrain. Ils pensaient que l'emploi de la force armée dans les opérations de maintien de la paix, en dehors des situations de la légitime défense, remettait en question la neutralité et l'impartialité des missions de l'ONU et pouvait miner tout soutien au niveau local.

Pour les Français, les Casques bleus perdaient, en effet, leur neutralité lorsqu'ils faisaient usage de la force armée mais ils pensaient que la décision de ne pas utiliser la force armée dans certains cas pouvait avoir des conséquences plus graves (17). En bref, les Français glisseraient plus facilement du maintien de la paix à l'imposition de la paix et à l'affrontement militaire. Il n'est donc pas étonnant que les forces françaises, lorsqu'elles se déploient sur le terrain, soient équipées en conséquence. Les déploiements de la force multinationale en Haïti (MNF) et des forces de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo (IFOR, SFOR, KFOR) suggèrent que les États-Unis ont commencé à adopter la vision française des opérations de maintien de la paix. Ces forces américaines exercent des missions de maintien de la paix traditionnelles mais en étant dotées d'armes lourdes et en pouvant faire usage de la force armée si nécessaire.

Connaissance et évaluation des cibles

L'efficacité de l'emploi de la force armée coercitive repose sur la capacité des puissances intervenantes d'identifier les groupes et les dirigeants respon-

(16) Voir France, *Aide-mémoire et*, A/50/869 or S/1996/71, 30 janvier 1996; Yves DAUDET, Général Philippe MORILLON et Marie-Claude SMOUTS, *La vision française des opérations de maintien de la paix*, Paris : Montchrestien/CEDIN, 1997; Stephen John STEDMAN, « Consent, Neutrality, and Impartiality in the Tower of Babel and on the Frontlines : United Nations Peacekeeping in the 1990s », in *Managing Arms in Peace Processes : The Issues*, pp. 48-49. Voir aussi BETTS, « The Delusion of Impartial Intervention ».

(17) Pour plus d'informations sur les différentes doctrines nationales du maintien de la paix, voir STEDMAN, « Consent, Neutrality, and Impartiality in the Tower of Babel and on the Frontlines », pp. 35-56. Pour l'approche française, voir la note de bas de page précédente. Pour la « doctrine élargie » anglaise, voir Charles DOBBIE, « A Concept for Post-Cold War Peacekeeping », *Survival*, 36(3), automne 1994, pp. 121-148. Pour la doctrine américaine, voir US Department of the Army, *Peace Operations, Field Manual 100-23*, 30 décembre 1994; et Ivo H. DAALDER, « Knowing When To Say No : The Development of US Policy for Peacekeeping », in William J. DURCH (dir.), *UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s*, New York : St. Martin's Press, 1996, pp. 35-67.

sables de la violence. Ceux qui décident des actions coercitives doivent évaluer correctement les caractéristiques politiques et militaires des cibles. Diriger la force contre un « conflit » plutôt qu'en direction des belligérants de ce conflit, comme ce fut le cas en Bosnie et en Somalie, a mené à des échecs cuisants. Cinq facteurs militaires et cinq facteurs politiques paraissent à cet égard particulièrement importants.

– D'abord des facteurs militaires : Premièrement, les puissances externes doivent identifier les objectifs militaires de leurs cibles. Identifier les objectifs des parties locales est essentiel avant que l'on envisage l'emploi de la force armée pour obliger les parties à changer leurs comportements. Les objectifs des groupes locaux sont souvent complexes. Ils sont généralement de deux ordres : les belligérants cherchent soit à saisir le pouvoir soit à faire sécession. S'il est relativement facile pour les puissances externes d'imposer et de garantir militairement une sécession, il est presque toujours difficile d'obtenir des accords politiques sur les sécessions. En outre, les sécessionnistes sont généralement moins sensibles aux efforts coercitifs des puissances extérieures que les groupes ou les individus qui cherchent à saisir le pouvoir au sein d'un État. En effet, les sécessionnistes considèrent que leur survie dépend de leur opposition aux autorités centrales. Ils sont donc moins à même d'accepter des compromis.

– Deuxièmement, les puissances externes doivent *identifier la nature et le type des forces militaires* installées sur les lieux du conflit. S'agit-il de campagnes militaires traditionnelles ou de combats de type guérilla ? Les guerres classiques sont plus faciles à gérer et à gagner que les actions de type guérilla. En effet, les objectifs militaires sont plus faciles à identifier lorsqu'il s'agit de combats traditionnels. En revanche, les troupes irrégulières et les guérilleros sont souvent difficiles à identifier. Ils n'ont généralement pas de casernes fixes et souvent pas même d'uniformes identifiables. Les troupes irrégulières ont aussi des problèmes de discipline plus importants. L'existence de sous-groupes et de gangs criminels complique d'autant plus la situation pour les intervenants externes.

Troisièmement, il est important d'estimer *l'ampleur du territoire détenu par chaque faction* et la division du territoire entre les parties en présence. Si l'imbrication entre les différents groupes est forte, l'intervention militaire sera plus difficile. Le contrôle territorial est aussi une indication de la puissance militaire et politique des différentes factions. Quatrièmement la nature du terrain des opérations peut être un facteur déterminant. Les opérations militaires sur des terrains vallonnés sont plus délicates que dans des déserts. De même, les conditions climatiques peuvent affecter certains types d'actions militaires. Cinquièmement, les pays qui vont intervenir doivent identifier le soutien externe dont jouissent les différentes factions. Est-ce que des puissances externes leurs fournissent des armes ? Les pays fronta-

liers vont-ils secourir leurs frères ethniques ? En bref, le conflit peut-il se régionaliser ?

– Ensuite, des *facteurs politiques*, à savoir l'origine du conflit, le régime politique du pays, la puissance de l'opposition politique locale, le type de société du pays en question et son degré de cohésion interne.

Premièrement, quelle est l'*origine du conflit* ? Les conflits déclenchés par la faillite des gouvernements locaux ou ceux qui sont provoqués par des difficultés de voisinage sont les plus fréquents. Ils sont heureusement plus réceptifs à l'emploi de la force armée coercitive que les conflits ethniques ou religieux, c'est-à-dire des conflits provoqués par des affrontements internes ou par des solidarités transnationales hostiles (18). Deuxièmement, quelle est la *nature du régime politique* en place ? Si la cible que l'on vise détient le contrôle de l'État, une action coercitive sera plus facile. Il s'agira en effet d'une cible facilement identifiable. Il pourrait cependant être plus difficile d'évaluer ses zones de vulnérabilité. Troisièmement, l'existence et la puissance de l'*opposition politique* sont des facteurs importants pour toute décision d'intervention. L'opposition représente-t-elle une menace réelle pour la cible ? Peut-elle être soutenue, voire renforcée ? Si oui, comment ? Si l'opposition est faible, les puissances externes doivent se demander si elles seront à même de gérer le vide politique en cas de neutralisation de la cible. À Haïti, par exemple, le retrait de la junte a entraîné la chute des forces de sécurité locales. Le vide politique a dû être comblé par les troupes américaines. Quatrièmement, le *type de société* doit être pris en considération. Les collectivités rurales sont plus difficiles à contraindre que les collectivités urbaines des sociétés industrialisées. Des sociétés rurales offrent également moins de points stratégiques à bombarder. Cinquièmement, la *cohésion du groupe* est une variable importante. Les groupes soudés socialement sont plus difficiles à contraindre que ceux qui reposent sur des liens sociaux plus lâches.

Choix d'une stratégie appropriée

Ces stratégies sont l'objet de grands débats parmi les experts comme au sein de la communauté universitaire. Deux écoles de pensée s'opposent. Suivant la première école, les instruments coercitifs sont les plus efficaces lorsqu'ils sont mis en place de manière immédiate et totale. Pour la seconde école, les instruments coercitifs peuvent – et doivent – être mis en place de manière graduelle. Nous pensons que les thèses de chacune de ses deux écoles se vérifient dans certains cas, mais pas dans d'autres. En effet, dans certains cas, des actions rapides et totales sont préférables, dans d'autres, une approche graduée s'impose. Le débat sur l'emploi de la force armée dans les conflits internes est trop souvent faussé et simpliste.

(18) Voir BROWN, « The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict », p. 579.

– D’abord, les stratégies militaires sont souvent *discutées de manière abstraite* et elles ne sont pas reliées aux objectifs politiques qu’elles doivent servir. Des objectifs différents nécessitent la mise en œuvre de stratégies différentes.

– Ensuite, le débat sur la meilleure façon d’utiliser la force armée occulte le fait que l’efficacité de la force armée ne dépend pas seulement de la volonté et des capacités de celui qui cherche à faire pression sur un pays ou une cible, mais aussi et surtout des *vulnérabilités des cibles*. Les vulnérabilités déterminent dans quelle mesure les menaces de l’emploi de la force armée vont pouvoir pousser la cible à modifier son comportement. Les vulnérabilités déterminent aussi l’efficacité des stratégies aériennes, terrestres ou maritimes. Les caractéristiques politiques et militaires des cibles doivent guider les dirigeants politiques et les chefs militaires lorsqu’ils élaborent leurs stratégies militaires – des cibles différentes et des situations différentes nécessitent des stratégies différentes.

– Ensuite encore, les *dimensions temporelles du conflit* ne sont pas suffisamment prises en compte. Les conflits sont des processus dynamiques et complexes. Au fil de sa prolongation, les caractéristiques militaires et politiques des cibles changent. Les objectifs et les moyens des forces d’intervention peuvent également se modifier avec le temps. Une stratégie militaire viable à son lancement peut devenir inefficace quelques mois plus tard.

– Enfin, les débats sur les stratégies d’intervention n’accordent pas suffisamment d’importance au développement de réelles *stratégies de sortie*. Il existe de nombreuses failles dans l’argumentation des États-Unis qui postulent que des dates précises de retrait doivent être définies dès le moment où une intervention a été décidée (19). L’histoire, y compris les opérations de maintien de la paix récentes, a démontré que les accords de paix imposés par des puissances externes ne sont pas mis en œuvre par eux-mêmes. Les opérations de maintien de la paix à Chypre, et ailleurs, ont révélé que les gouvernements et les factions utilisent souvent les trêves comme des « moments de repos » afin de récupérer et de se préparer pour de nouveaux combats.

Les délais de sortie fixes sont efficaces uniquement dans les opérations de maintien de la paix traditionnelles, c’est-à-dire celles où tous les groupes sur le terrain ont volontairement accepté de signer un accord de règlement et où les parties concernées consentent toutes au déploiement des forces extérieures. Dans les opérations d’imposition de la paix où un règlement est imposé aux différentes parties locales et où les puissances extérieures garantissent la mise en œuvre du règlement, les forces internationales ne peuvent

(19) En 1996, Anthony Lake, le conseiller américain pour la sécurité nationale a élaboré une doctrine de sortie de crise. Voir Martin SIEFF, « Policy on US Force Is Clarified : Get In, Finish Job, Get Out, Says Lake, » *Washington Times*, 7 mars 1996, pp. 1-3. Pour une critique de la stratégie de sortie américaine voir Gideon ROSE, « The Exit Strategy Delusion », *Foreign Affairs*, 77(1), janvier/février 1998, pp. 56-67.

se retirer qu'une fois toutes les conditions de l'accord respectées. Le retrait des forces internationales doit donc dépendre de la situation sur le terrain, et non d'un planning rigide et arbitraire. Les opérations coercitives sont incompatibles avec des plannings prédéterminés. Lorsque « *la sortie devient la stratégie* » (20), les opérations coercitives sont vouées à l'échec. La plupart des opérations d'imposition de la paix nécessitent un engagement international sur le long terme. Elles ne doivent pas être décidées sur la base de considérations internes à court terme.

En résumé, une stratégie militaire efficace doit avoir un but politique clair. Les forces intervenantes doivent prendre en compte les caractéristiques politiques et militaires de la cible et adapter leur stratégie aux développements de la situation. Enfin, elles doivent développer une stratégie qui identifie les conditions sous lesquelles les forces internationales peuvent se retirer. Une stratégie militaire doit être la traduction, en termes militaires, d'objectifs politiques. Depuis la fin de la guerre froide, de nombreuses opérations ont été minées par des désaccords entre les pays fournisseurs de troupes sur les stratégies militaires à employer. Les différences de vision politique sont au cœur de la plupart des désaccords.

Direction stratégique

Un pays, un groupe d'États ou une organisation internationale doivent prendre la tête des opérations afin d'orienter l'effort international et de construire une coalition internationale de soutien solide. En l'absence d'une direction stratégique une opération risque d'être tiraillée entre différentes directions. En effet, chaque participant aura tendance à développer ses objectifs propres. Ces objectifs sont souvent contradictoires, vouant alors les opérations à l'échec. En théorie, la direction stratégique doit venir du Conseil de sécurité de l'ONU. En pratique, elle est souvent assumée par un État. Les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ont des responsabilités particulières à cet égard. Celui qui prend la direction stratégique doit être capable de mettre en œuvre un plan d'action efficace et d'articuler ses choix politiques avec les autres. Un facteur clé permettant d'assurer la direction stratégique est la capacité politique et militaire d'un État. Assumer la direction stratégique ne doit pas signifier pour autant intimider ou dominer les autres. Les vrais animateurs stratégiques savent traduire leurs propres intérêts en des intérêts plus généraux, et savent persuader les autres États de soutenir et de participer à l'effort international.

Soutien international

Celui ou ceux qui assument la direction stratégique doivent être en mesure de mobiliser une coalition internationale de soutien solide. Le sou-

(20) L'expression est empruntée à Stephen Stedman.

lien international aux actions coercitives est fonction de la menace contre la paix et la sécurité régionales ou internationales, et des intérêts nationaux des différents pays. Plus les pays perçoivent un conflit interne comme une menace à la paix et à la sécurité internationales, y compris à leur propre sécurité, plus il sera facile de mobiliser une coalition pour soutenir une intervention internationale. L'ONU a un rôle important à jouer dans la mobilisation du soutien international car elle peut donner à toute intervention militaire une légitimité internationale.

Ressources

Les responsables des actions coercitives doivent s'assurer de la participation des pays tiers et avoir suffisamment de ressources disponibles pour mener à bien l'opération. En ce qui concerne les mesures économiques à but coercitif, des ressources peuvent être nécessaires à la mise en place et à l'imposition d'un tel régime. Il peut aussi être nécessaire de verser des compensations aux États qui subissent des pertes à cause de la mise en place d'un régime de ce type. La participation d'un grand nombre d'États est également importante lors d'opérations militaires. Elle permet non seulement de disposer de suffisamment de troupes pour mener à terme l'opération coercitive, mais aussi de réduire les coûts. Les bénéfices politiques d'une large participation l'emportent largement sur les difficultés opérationnelles causées par une grande diversification de l'origine nationale des troupes. L'ONU a, là encore, un rôle important à jouer et peut aider à la mise en place opérationnelle des mesures coercitives.

CONCLUSION

Ces différentes conditions concernent tant l'action des Nations Unies que celle des États membres. Certes, on le sait, l'ONU souffre d'une faiblesse organisationnelle structurelle. On le sait également, elle n'est guère que l'instrument de ses États membres, et en particulier des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Les États-Unis en particulier jouent en son sein un rôle primordial, qui a plutôt conduit à marginaliser l'Organisation et à limiter son implication autonome. Il n'en demeure pas moins que l'existence de l'ONU, son caractère multilatéral, son expérience et sa flexibilité lui permettent de contribuer à remplir certaines des conditions qui viennent d'être examinées. Il est clair que la direction stratégique doit souvent venir des États-Unis. En effet, c'est le seul pays capable pour le moment de coordonner et d'assurer le succès d'opérations coercitives de grande envergure. Mais les autres États ne doivent pas attendre passivement l'émergence d'une direction stratégique de la part des États-Unis. Ils doivent essayer de convaincre les États-Unis du bien-fondé de leur participation à une opéra-

tion coercitive, ou trouver les moyens de diriger eux-mêmes une telle opération.

De manière générale, les actions coercitives fonctionnent le plus efficacement quand elles sont mises en place au début d'un conflit avant que les parties ne se soient ancrées dans leurs positions et avant que le conflit soit entré dans une phase d'affrontement ouvert et violent. Les stratégies coercitives efficaces doivent pouvoir faire appel à un large éventail de moyens. À cet égard les mesures économiques à buts coercitifs et l'usage de la force doivent être pensés comme deux points complémentaires sur un même spectre coercitif, et non comme deux instruments coercitifs distincts et indépendants. Enfin, le rôle des Nations Unies et du Conseil de sécurité en particulier demeure essentiel. L'*imprimatur* du Conseil de sécurité confère leur légitimité aux opérations coercitives. L'engagement des Nations Unies favorise la formation des coalitions et permet de partager les coûts des opérations.

Les Nations Unies sont souvent décrites comme une organisation internationale autonome possédant un agenda propre. Cette vision est assez éloignée de la réalité car les Nations Unies ne sont guère que l'instrument de ses États membres, et en particulier des cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P-5). Quand l'action de l'ONU échoue, il s'agit d'un échec imputable aux membres du P-5. Quand une opération onusienne trébuche ou s'enlise, la responsabilité en incombe aux « P-5 » et aux autres États membres. Est-ce qu'ils ont apporté une direction stratégique ? Est-ce qu'ils ont fait preuve de détermination ? Et est-ce qu'ils ont mobilisé les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs qu'ils s'étaient fixés ? Dans de trop nombreux cas, ces critères de réussite ne furent pas respectés. Évidemment, l'ONU souffre d'une faiblesse organisationnelle structurelle. Il n'en demeure pas moins qu'il appartient avant tout aux États membres de rendre l'ONU plus efficace, et cela est dans l'intérêt de tous les États membres de la société internationale.