

Les organisations régionales européennes et la gestion des conflits

*Vers une régionalisation
de la sécurité ?*

*Gaëlle PELLON & Michel LIÉGEOIS
(dir.)*



P.I.E. Peter Lang



CECRI

CENTRE D'ÉTUDE DES CRISES ET
DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Les organisations régionales européennes et la gestion des conflits

*Vers une régionalisation
de la sécurité ?*

*Gaëlle PELLON & Michel LIÉGEOIS
(dir.)*



P.I.E. Peter Lang



CECRI

CENTRE D'ÉTUDE DES CRISES ET
DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Préface

L'Europe, le système international et la gestion des conflits

Tanguy de WILDE d'ESTMAEL

En une vingtaine d'années, la physionomie de l'Europe et de ses organisations s'est largement modifiée. Mais la fin du conflit majeur a libéré tout ce que la confrontation Est-Ouest maintenait latent par ailleurs. Le glacis communiste avait anesthésié les problèmes de frontières, d'identités et de minorités. Le pouvoir politique du « centralisme démocratique » garantissait *de facto* le *statu quo*. Et, conceptuellement, l'internationalisme prolétarien reléguait à la périphérie bourgeoise toute velléité nationaliste. L'euphorie de l'unification européenne n'allait dès lors pas durer. Des conflits d'un genre inédit nécessiteront la mobilisation, puis la transformation, des organisations du continent pour y faire face. C'est à cette pertinente question que cet ouvrage se consacre sous plusieurs angles originaux.

Dans leur contribution introductive, les directeurs scientifiques de la publication indiquent précisément l'étendue du spectre de l'analyse menée collectivement. Le conflit est abordé depuis la possibilité même de sa gestation jusqu'à la perspective de son évanescence transformatrice. Et l'étude combine les approches politico-stratégiques, juridico-institutionnelles, socio-anthropologiques et même architecturales. Le lecteur devra d'emblée se reporter à cette présentation argumentée de l'ouvrage pour apprécier la diversité et l'unité des contributions mises sur le métier par la suite.

Ces quelques propos liminaires n'ont dès lors d'autre objectif que celui de prendre un brin de recul afin de percevoir dans quel contexte international s'inscrivent les mutations liées à la gestion des conflits en Europe. Et de s'interroger sur l'ordre politique international au XXI^e siècle et sur sa capacité à juguler la conflictualité.

Plus de vingt ans après la chute du mur de Berlin, près de dix ans après le 11 septembre, deux ans après la guerre éclair russo-géorgienne, quels sont les éléments déterminant la marche des relations internationales ? Tenter de discerner un ordre politique international, c'est envisager la configuration de la scène internationale, la manière dont se

présente le jeu des acteurs dans le système mondial. Il peut donc s'agir d'un agencement informe et non nécessairement d'une structure bien ordonnée. L'héritage de la Deuxième Guerre mondiale, prégnant jusqu'en 1989, s'est estompé, mais il n'a pas d'emblée fait place à une structure limpide de l'ordre planétaire. Indéniablement, le monde n'est plus bipolaire ; mais il n'est pas devenu unipolaire ou multipolaire pour autant.

I. Un monde plus complexe ?

D'aucuns se plaisent souvent à opposer la lisibilité aisée du monde de la guerre froide avec l'intelligibilité mal maîtrisée de l'état actuel de la planète. Celle-ci serait à première vue marquée par quatre phénomènes majeurs : le rejet du communisme en Europe et l'effondrement de l'Union soviétique ; l'expression d'un radicalisme islamique à travers les attentats du 11 septembre 2001 ; la montée en puissance pacifique de la Chine et la nécessité d'instruments de gouvernance mondiale pour régler des problèmes essentiels comme le réchauffement climatique. Ces quatre phénomènes, apparus en moins de vingt ans, induiraient un ordonnancement beaucoup plus laborieux du système international. Détrompons-nous, le monde qui a émergé en 1945 pour s'éteindre entre 1989 et 1991 n'avait que l'apparence de la simplicité. Certes, à partir de 1949, la dissuasion nucléaire, et le risque d'une destruction mutuelle ont produit un équilibre de la terreur entre les États-Unis et l'Union soviétique. Et ceux-ci ne se sont plus affrontés que par États interposés dans des conflits périphériques (Corée, Vietnam, Afghanistan, par exemple). Assurément aussi, l'ordre bipolaire se caractérisait par une domination de la scène internationale par ces deux superpuissances, à la fois en raison de leur invincibilité et par la nécessité de passer par elles pour régler toute question internationale d'importance. Mais la période est aussi celle de la décolonisation encouragée par les deux Grands pour asseoir leur pouvoir au détriment des anciennes puissances coloniales. Il en résulta l'émergence d'un « tiers-monde » prétendument « neutre et non aligné ». Des conflits sont également apparus sans épouser les contours définis par la guerre froide : des pays communistes se sont fait la guerre (le Vietnam a envahi le Cambodge avant de résister à l'expédition punitive de la Chine) ; des alliés des États-Unis (Argentine et Royaume-Uni) se sont disputés militairement la possession de l'archipel des Falkland-Malvinas ; des États du tiers-monde se sont affrontés de manière sanglante (l'Inde et le Pakistan ; l'Iran et l'Irak). Le monde de la guerre froide ne se caractérisait donc pas uniquement par l'affrontement politico-idéologique soviéto-américain. Et l'équilibre de la Terreur n'avait rien de stabilisateur *a priori* : la crainte d'une guerre « par erreur » issue d'une interprétation erronée des intentions de

l'adversaire n'était pas dénuée de fondement. Enfin, la tentative d'affrontement par procuration était constante car le Conseil de sécurité de l'ONU, paralysé par le veto des membres permanents, ne fonctionnait pas pour pourvoir à une sécurité collective.

II. Un monde plus sûr ?

Aujourd'hui, comment le monde en apparence moins cadenassé et davantage complexe s'ordonne-t-il ? Si la bipolarité s'est éteinte, où sont les « pôles » de puissance ? Et ceux-ci sont-ils à même de produire un équilibre sécurisant ? Les États-Unis restent la seule superpuissance, mais en agissant seuls ils risquent de se fourvoyer, confondant *leadership* et domination. Certes, sans eux, rien de significatif ne peut véritablement se passer sur la scène internationale, mais ils ont besoin des puissances régionales majeures pour rendre efficaces et légitimes une action entreprise au nom de la « communauté internationale ». Nous sommes donc entrés dans un monde « uni-multipolaire » ou « inter-polaire » : la stabilité internationale postule une interaction entre l'unique superpuissance et les grandes puissances, comme la Russie, la Chine, l'Inde, le Brésil, le Japon et l'acteur atypique que représente l'Union européenne que trois États dominent (France, Royaume-Uni et Allemagne). Mais quelle sont les menaces à cette stabilité ? Paradoxalement, à l'heure où la prolifération nucléaire est une crainte légitime, le spectre de l'apocalypse nucléaire n'apparaît plus qu'en filigrane. La menace perçue est asymétrique : c'est l'utilisation potentielle d'armes de destruction massive par des groupes terroristes qui fait peur. On craint aussi davantage les effondrements des États, les conflits intra-étatiques, et les réseaux terroristes ou criminels qui peuvent s'y abriter, plutôt que les guerres interétatiques classiques. Sur ces deux points, la plupart des États qui comptent sur la scène internationale sont d'accord. Mais un accord sur des principes n'induit pas nécessairement un accord sur les modalités de mise en œuvre desdits principes...

Si donc l'objectif de paix et de sécurité internationales est largement consensuel, il reste encore à définir la manière d'appliquer une sécurité collective. Comment garantir la sécurité de tous face aux violences d'un nouveau type ? Le passage par le Conseil de sécurité de l'ONU reste obligé, mais, même s'il fonctionne bien mieux que du temps de la guerre froide, l'organe restreint des Nations Unies n'a pas pu empêcher des conflits sanglants aux ramifications « mixtes » (internes et externes), notamment dans les Balkans et en Afrique des Grands Lacs. Le défi, gigantesque pour la gouvernance mondiale, consiste à trouver une certaine uniformité dans l'usage légitime de la contrainte, voire de la force, pour régler les conflits internationaux. La difficulté est accentuée

par le fait qu'à la logique coopérative de la sécurité collective s'opposent deux autres perspectives : la géopolitique et l'idéologie.

III. Un monde aux puissances équilibrées ?

La géopolitique nourrit une vision réaliste qui postule une stabilisation par l'équilibre des forces, la *Balance of Power*. À cet égard, un monde uni-multipolaire apparaît déséquilibré... tant qu'il n'est pas devenu multipolaire. En conséquence, des grandes puissances comme la Chine et la Russie peuvent hésiter à collaborer avec les États-Unis, à la fois pour préserver un pré-carré, accroître leur puissance et tendre de ce fait à la multipolarité. La coopération commandée par une logique de sécurité doit donc vaincre une rivalité rémanente. Elle n'est jamais sans arrière-pensées quand elle parvient à se mettre en œuvre. Discourir sur la nécessité commune de lutter contre la prolifération nucléaire est facilement convenu. Mais la manière de lutter ensemble pour empêcher l'Iran de devenir une puissance atomique nourrit un débat contradictoire. Ni Pékin, ni Moscou ne veulent trop s'aliéner Téhéran. Et que dire de la Turquie et du Brésil, qui s'appuient sur ce dossier pour se forger un rôle sur la scène internationale ? La volonté de contrebalancer les États-Unis peut aussi expliquer la volonté de la Russie, par exemple, de circonscrire autour d'elle une zone d'intérêt prioritaire où elle entend demeurer incontournable. La quête chinoise de partenaires fournisseurs d'hydrocarbures peut ainsi inciter Pékin à s'opposer au sein du Conseil de sécurité de l'ONU à une opération de paix à mener au Soudan (Darfour) ou à une stigmatisation d'un régime birman honni par les opinions publiques occidentales.

La perspective géopolitique rappelle ainsi que les intérêts traditionnels des États et leur attachement à la souveraineté sont des freins à une coopération multilatérale. Il en résulte, même pour des questions apparaissant essentielles pour le bien commun de l'humanité, une résistance des États à se lier les mains à travers des traités établissant un embryon de gouvernance mondiale (Protocole de Kyoto, Cour pénale internationale, par exemple). À cet égard, le volontarisme européen serait bien avisé de garder les yeux ouverts pour ne pas verser dans une projection utopique de lendemains qui chanteraient un air éthique et multilatéral... dans le désert.

IV. Mondialisation démocratique ou civilisations en affrontement ?

La logique idéologique n'est plus aussi prégnante que du temps de la guerre froide et, de surcroît, elle est d'une autre teneur. L'opposition de l'époque tenait d'une vision politico-économique de l'État et de la

société : la planification, le collectivisme et une démocratie « populaire » mais non représentative, d'un côté ; le marché, la libre entreprise, et la démocratie représentative émanant d'élections libres, de l'autre. Du côté soviétique, l'eschatologie marxiste du Grand Soir induisait une politique de subversion pour propager la « révolution mondiale ». L'Occident misait sur l'attractivité de son modèle et tablait plus discrètement sur un messianisme démocratique et la diffusion d'une certaine idée des droits de l'homme. À la chute du communisme, la messe semblait dite : l'aspiration des peuples à la liberté et à la prospérité paraissait conforter le *modus vivendi* occidental. C'était l'époque où le Conseiller à la sécurité nationale du président Clinton, Anthony Lake, élaborait la doctrine de l'*enlargement*. Il fallait « élargir » au monde les bienfaits de la démocratie et de l'économie de marché, en diffuser les valeurs libératrices. De même, l'Union européenne naissante établissait sans détours une conditionnalité démocratique dans ses relations extérieures, tandis que le Conseil de l'Europe devenait l'antichambre de l'apprentissage de la démocratie et la future OSCE la garante de la régularité de processus électoraux généralisés.

Cette vision, nourrie par une indéniable réalité, pêchait néanmoins par optimisme. Débarrassés du carcan communiste, nombre de peuples des Balkans ou du Caucase réclamèrent une reconnaissance voire une indépendance. Soudainement surgirent des conflits ethno-nationalistes : tout ce que le soviétisme ou le titisme yougoslave avait contenu dans le formol autoritaire et centralisateur s'échappait du bocal. Dans le tiers-monde, en particulier en Afrique, l'évanescence de la rivalité soviéto-américaine ouvrit la boîte de pandore des revendications irrédentistes ou identitaires. Ces conflits n'avaient plus pour toile de fond l'affrontement Est-Ouest et, dès lors, ne furent pas d'emblée considérés comme des enjeux pour la « communauté internationale ». L'expression mérite les guillemets parce que la première caractéristique de ladite « communauté internationale » est de ne pas exister. Une communauté ne se forme que pour un problème à gérer, en particulier lorsque la question parvient à être traitée au sein du Conseil de sécurité, organe bien imparfait mais sans concurrent crédible pour incarner l'embryon de « communauté internationale ».

Mais le messianisme libéral et démocratique ne se heurte pas uniquement aux pulsions nationalistes. Beaucoup d'encre a déjà été consacrée pour dissenter d'un éventuel « choc des civilisations », notamment entre l'Occident et le reste du monde. La plupart du temps, l'hypothèse émise dès 1993 par Samuel Huntington est citée pour en nier la pertinence, voire en souligner les dangers : simplification outrancière, prophétie sulfureuse potentiellement auto-réalisatrice, etc., les diatribes font florès à ce propos. Après les attentats du 11 septembre 2001, Huntington est

devenu le Marx des relations internationales du XXI^e siècle : commenté et critiqué à profusion, mais rarement lu...

Il est vrai que, *prima facie*, l'hypothèse d'un choc est... « choquante » et que les contre-exemples affluent à l'esprit pour s'opposer à l'idée d'un affrontement entre civilisations. L'histoire est mobilisée pour indiquer des origines convergentes ; l'actualité économique, politique et culturelle atteste d'échanges fructueux. Dès lors, le doute s'installe : on convient des différences entre civilisations mais on vilipende une prédiction de funeste allure. Il faut trouver un juste milieu entre l'indéniable part de vérité contenue dans l'hypothèse et les sombres perspectives qu'elle semble dessiner. En s'interrogeant sur un éventuel choc des civilisations, le stratège de Harvard a voulu avancer un nouveau paradigme explicatif des conflits internationaux au seuil de l'après-guerre froide. Autrefois, les guerres étaient des affrontements entre des Rois ou des Princes ; après la Révolution française, ce sont les peuples et les nations qui vont s'opposer avec pour point culminant la conflagration de 1914. Dans la suite du XX^e siècle, la rivalité devient systémique et idéologique : les démocraties s'opposeront aux totalitarismes nazi et soviétique, eux-mêmes un temps allié avant de se combattre. La guerre froide était donc la suite logique d'une alliance de circonstance entre l'Occident et l'URSS pendant la Deuxième Guerre mondiale. En réalité, Huntington formule à la fois une intuition largement avérée et un scénario probablement erroné. En effet, il y a bien un affrontement culturel et un choc des mentalités entre les civilisations, mais transformer cet affrontement en paradigme prédictif d'un scénario géopolitique est réducteur, voire effrayant. En effet, puisque les civilisations se caractérisent par des différences fondamentales difficilement conciliables, un conflit de civilisations serait interminable et destructeur.

Il est indéniable que la civilisation chinoise ou la civilisation islamique, par exemple, ne partagent guère la même vision de l'homme, ni de ses rapports au monde, au temps, à Dieu ou à la femme, que la civilisation occidentale. Les Chinois considèrent, par exemple, comme un tropisme typiquement occidental l'idée que des valeurs puissent être universelles. Beaucoup d'entre eux se méfient d'une démocratisation théorique au nom de l'efficacité pragmatique de la gouvernance autoritaire. Nombre de pays musulmans récusent la liberté de conscience ou la possibilité d'apostasie pour tout être humain, et s'accommodent parfois difficilement de la liberté de culte. Alors que la plupart des Européens et des Américains ne doutent guère ni du caractère universel des droits de l'homme, ni des bienfaits (perfectibles) de la démocratie représentative, ni de la totale liberté d'avoir, de ne pas avoir ou de changer de religion. Il ne faut cependant pas fantasmer un choc de civilisation dès lors qu'un conflit éclate. Ce serait faire le jeu des radicaux, comme ceux de la nébuleuse d'Al Qaida, dont la logomachie extrémiste rend à dessein

impossible toute conciliation, ou, plus généralement, de tous ceux qui s'ingénient à lire les interventions destinées à rétablir la paix comme une lutte entre les valeurs occidentales, empreintes de messianisme démocratique, et l'exaltation nationaliste ou les particularités tiers-mondistes.

À cet égard, ni la guerre du Golfe de 1991, ni même l'invasion américaine de l'Irak en 2003 ne constituaient des « guerres entre civilisations », comme certains l'ont prétendu. En 1990-1991, s'il fallait bouter Saddam Hussein hors du Koweït, c'était avant tout pour affirmer un principe de sécurité collective : un État ne règle pas ses différends par la force. De surcroît, il s'agissait aussi d'éviter que le satrape irakien ne bouleverse l'équilibre d'une région d'une importance géopolitique primordiale en raison des réserves de pétrole qu'elle renferme. Et d'ailleurs, la coalition internationale mise sur pied à cette occasion comptait parmi ces membres des États issus de plusieurs civilisations. Si les Américains ont envahi l'Irak en 2003, c'était à la fois pour s'assurer de l'innocuité de ce pays et affirmer l'insuffisance des mécanismes de sécurité collective existant. En cela, c'était un échec pour le Conseil de sécurité renaissant depuis la fin de la guerre froide. Mais il n'y avait pas là un choc des civilisations : les États-Unis se sont spectaculairement opposés à maints pays européens sur cette question et ont été décriés par l'autorité morale émanant du Vatican, tandis que l'Iran chiite approuvait tacitement le renversement du régime baasiste au pouvoir à Bagdad. D'autres phénomènes indiquent néanmoins un choc Islam-Occident : la mise au pilori haineuse ou les appels aux meurtres dont ont été victimes écrivains ou cinéastes critiquant l'Islam et la tornade provoquée par l'affaire des caricatures danoises du Prophète en 2006. Le plus « choquant » dans ces affaires, c'est moins la discussion sur les limites de la liberté d'expression que l'action de certains États mettant à prix la tête des esprits critiques ou allant jusqu'à vouloir récuser un homme politique danois susceptible de prendre la direction d'une organisation internationale. Le motif invoqué laissait pantois : d'aucuns lui reprochaient de n'avoir pas voulu condamner l'initiative de la presse de son pays au nom de la séparation des pouvoirs en vigueur à Copenhague. Là on touche aux limites de la coexistence pacifique et la diplomatie doit s'aventurer sur un terrain miné qui n'est pas *a priori* le sien.

Cela étant, le messianisme démocratique a, pour sa part, pris beaucoup de plomb dans l'aile ces dernières années. Si l'objectif principal de l'invasion américaine en Irak était de parer à une menace exagérée par l'administration Bush, mais non démentie par S. Hussein, la finalité accessoire était d'y établir la démocratie et d'entamer par là un cercle vertueux dans le Grand Moyen-Orient. Sept ans plus tard, le bilan n'est guère concluant. Le renversement du dictateur irakien a fait place à une démocratie de façade où les droits individuels restent trop souvent lettre morte. Mais surtout le contre-exemple irakien a démontré en quelque

sorte la vanité d'établir, par la force, une démocratie sur un terreau socio-culturel qui ne s'y prête pas d'emblée. Ce qui fut possible en Allemagne de l'Ouest et au Japon après 1945 ne l'a été qu'en raison de l'ampleur du désastre et des abominations commises par les régimes vaincus.

En outre, de manière plus générale, l'attractivité du modèle démocratique est à reconstruire. L'image véhiculée par les nouveaux moyens de communication est celle d'un Occident hédoniste, empêtré dans les délices de Capoue où l'individualisme le dispute au consumérisme. Cette perception, qui mériterait plus d'une nuance, est peu encline à insuffler une idée digne de l'homme et de ses droits. L'Occident apparaît aussi en contradiction avec les principes prônés quand la politique réaliste l'emporte. Ainsi des relations privilégiées des États-Unis avec les monarchies pétrolières du Golfe, malgré leur intolérance religieuse notoire. Ou du tapis rouge déroulé par les Européens au bouillant Colonel Khadafi, depuis qu'il a pris ses distances avec les mouvements terroristes et mis fin à son programme nucléaire militaire.

Tout ceci tend à démontrer que le monde ne peut se comprendre par un seul prisme. Il n'est pas réductible à des explications monocausales. L'ordre politique international est en tension permanente entre la coopération et le conflit, nourris par des réalités, des intérêts, des idées, voire des valeurs.

V. La sécurité internationale à l'épreuve en Afghanistan

L'exemple de l'Afghanistan est emblématique car les trois logiques décrites ci-avant s'y entrecroisent. La stabilité internationale recommande assurément de lutter contre les Talibans. L'histoire récente plaide pour qu'on ne laisse pas l'Afghanistan à son triste sort. Après le retrait soviétique à la fin des années 1980, le régime communiste afghan a subi les assauts de factions nationalistes ou islamistes. Il a plié en 1992 mais la guerre civile s'est poursuivie jusqu'en 1996. Un chaos s'est alors installé au sein duquel les anciens alliés se sont entretués. *In fine*, les Talibans et leur régime de terreur ont émergé, transformant une partie du pays en vaste camp d'entraînement terroriste. La sécurité collective recommande donc *a priori* d'empêcher la reconstitution d'un chancre étatique, base de lancement ou de repli des mouvements terroristes. Mais les Talibans et leurs alliés se plaisent à ne voir dans l'intervention internationale qu'un choc Islam-Occident et à transformer cet affrontement culturel en enjeu géopolitique planétaire : il s'agit d'appeler au jihad pour résister aux États-Unis et à leurs partenaires de l'OTAN. En outre, l'Afghanistan demeure un « grand jeu » géostratégique où les appétences russes et chinoises, les manipulations pakistanaises croisent le regard de l'Iran et la volonté anglo-saxonne de ne pas laisser ses

rivalités l'exclure de toute influence dans cette partie de l'Eurasie. Enfin, la transformation démocratique de ce pays tient de la gageure, voire de l'impossible greffe. Paradoxalement, l'État afghan était plus moderne et plus développé du temps du régime communiste soutenu par l'URSS que sous l'ordre régressif taliban.

Alors que faire ? Que préconiser ? Se retirer, comme le réclame par exemple l'ancien chancelier allemand H. Schmidt, estimant que son pays n'a rien à faire à Kaboul ? Il n'est pas seul à le penser, le débat est présent au sein de tous les pays dont des forces opèrent en Afghanistan. Céder à la tentation du retrait, c'est peut-être se condamner à retourner en Afghanistan dans des conditions pires, comme l'histoire récente l'a montré. Ou à demeurer au balcon de la bonne conscience, en dénonçant platoniquement le sort funeste réservé aux femmes et aux bouddhas de Bamyan quand les Talibans auront repris le pouvoir à Kaboul. Mais y rester, c'est risquer de s'enliser dans une situation s'empirant, inextricable à terme. Le dilemme n'est pas mince. Jusqu'ici la logique de la sécurité l'emporte et le pari est fait d'une lente amélioration, le cas échéant au prix d'un changement tactique, voire d'une négociation avec ce bel oxymore que seraient des Talibans modérés. Cette optique est renforcée depuis l'élection de B. Obama à la présidence des États-Unis. Mais les démocraties ne peuvent mener longtemps des guerres impopulaires. Un homme d'État peut-il dès lors prendre ses responsabilités en matière de sécurité internationale en faisant fi de l'opinion publique ? *Yes, he can ?* Telle sera peut-être la question de l'avenir. Mais les Européens, qui invoquent rituellement la nécessité d'une solution autre que militaire, sauront-ils trouver les moyens de la mettre en œuvre sans l'usage parallèle de la contrainte militaire ?

Poser de telles questions indique en réalité le chemin parcouru en quelques années. Jadis empêtrée dans les Balkans, toujours aux prises avec des conflits gelés dans l'ancien espace soviétique, l'Europe continentale ne peut penser sa sécurité uniquement de manière régionale, même s'il lui appartient de la parfaire en son sein comme cet ouvrage l'indiquera à souhait.

Introduction

L'équation du défi commun de la paix

Gaëlle PELLON

Chercheuse au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI) de l'Université catholique de Louvain

I. Réévaluer le rôle des organisations internationales en matière de gestion des conflits

Cet ouvrage, qui réunit quatorze chercheurs en Relations internationales, en philosophie et en droit, est le fruit d'une réflexion collective sur le rôle des organisations régionales dans la gestion des conflits au sein de la *Grande Europe*.

A. Une nouvelle conflictualité

En 2008, le nombre de personnes engagées dans le cadre d'opérations de paix a atteint un record avec 187 586 personnes déployées, soit 11 % de plus qu'en 2007¹. Les Nations Unies restent la principale organisation de gestion des conflits avec vingt opérations et la moitié du personnel total déployé en 2008². L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)³ et la Communauté des États indépendants (CEI)⁴ figurent aussi parmi les organisations ayant déployé le plus d'opérations

¹ Soder, K., *Multilateral Peace Operations : Personnel, 2008*, SIPRI Fact Sheet, July 2009.

² Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, New York, Lynne Rienner, 2009, p. 8.

³ Les opérations de l'OTAN ou sous commandement de l'OTAN suivantes étaient actives au cours de l'année 2008 : NATO Kosovo Force (KFOR), International Security Assistance Force (ISAF), NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A), NATO Training Mission-Iraq (NTM-I). SIPRI Multilateral Peace Operations Database (consulté le 30 avril 2010).

⁴ Joint Peacekeeping Forces in Georgia (JPFK, Ossétie du sud), Joint Control Commission Peacekeeping Force in Moldova (JCC, *Trans-Dniester*), *CIS Peacekeeping Forces in Georgia* (CIS PKF), SIPRI Multilateral Peace Operations Database (consulté le 30 avril 2010).

en 2008, avec respectivement 65 978 militaires déployés pour l'OTAN, 5 339 militaires et 10 observateurs militaires pour la CEI⁵. Avec 12 missions civiles et opérations militaires actives en 2009 (soit 3 034 militaires, 1 601 policiers et 893 civils)⁶, l'Union européenne (UE) confirme, quant à elle, son statut de *conflict manager* international.

Cet accroissement constant du nombre des missions de paix, des « faiseurs de paix », ainsi que des théâtres d'opérations, est en partie lié à une adaptation face aux changements de la dynamique conflictuelle mis en évidence dans le Rapport 2005 sur la sécurité humaine⁷. Trois changements majeurs marquent la dernière décennie : une baisse spectaculaire du nombre de conflits armés interétatiques (40 %), une augmentation des conflits internes et une augmentation de la vulnérabilité des victimes civiles (notamment femmes, enfants, réfugiés et personnes déplacées), devenues des cibles privilégiées. Le continent européen n'a pas été épargné par cette tendance. Depuis la fin de la guerre froide, les conflits internes se sont multipliés au sein de la Grande Europe : en 2009, plus de soixante-six conflits y étaient actifs. La plupart d'entre eux sont dits « de basse intensité », mais dix-huit sont particulièrement violents⁸. Les conflits interétatiques ont donc presque disparu pour laisser la place à des conflits intraétatiques internationalisés, c'est-à-dire où interviennent des tierces parties – des organisations internationales ou des États.

⁵ Soder, K., *Multilateral Peace Operations : Personnel, 2008*, SIPRI Fact Sheet July 2009, p. 2.

⁶ Les opérations de l'Union européenne actives en 2009 étaient les suivantes : EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina (EUFOR ALTHEA), EU Advisory and Assistance mission for DRC Security Reform (EUSEC DRC), EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST LEX), EU Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah), EU Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan), EU Police Mission in the Democratic Republic of the Congo (EUPOL RD), EU Military Operation in Chad and Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA), EU Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo), EU Advisory Mission for Security Sector Reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau), EU Monitoring Mission in Georgia (EUMM). Voir SIPRI Multilateral Peace Operations Database (consulté le 30 avril 2010).

⁷ « Human Security Report Project » at the Human Security Centre, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, 170 p.

⁸ Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2009*, 18th Annual Conflict Analysis, Department of Political Science, University of Heidelberg.

B. Stratégies d'adaptation

Pour faire face à ces « nouvelles guerres »⁹, les organisations internationales ont été contraintes de se transformer, mettant en place des stratégies d'adaptation internes et externes. Galia Glume montre par exemple dans sa contribution¹⁰ qu'au cours de la dernière décennie, l'Union européenne et l'OTAN ont modifié leurs politiques de gestion de conflits par un double processus de réorientation de leurs objectifs et d'acquisition de nouvelles compétences. À propos de l'évolution institutionnelle de l'UE, Alain De Nève parle, quant à lui, du passage d'un « isomorphisme coercitif » à un « isomorphisme normatif »¹¹. Le Conseil de l'Europe (CoE), la plus vieille institution européenne (et pourtant la plus méconnue), s'est aussi adapté au nouveau contexte de l'après-guerre froide à travers un processus « d'innovation normative », selon les termes de Charlotte Van der Auwera¹².

D'un point de vue théorique, ces quelques exemples nous donnent des indications sur la manière dont ces organisations répondent au changement : aux stratégies de conversion institutionnelle¹³ de l'OTAN et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), s'ajoutent les stratégies de visibilité et d'innovation normative du Conseil de l'Europe. L'évolution de l'Union européenne, quant à elle, est un processus hybride qui mêle la conversion institutionnelle à l'ajout de nouvelles compétences. Cette diversité de stratégies n'occulte pas les deux caractéristiques communes des processus d'évolution institutionnelle : l'adhésion de nouveaux membres et l'élargissement des compétences.

I. De nouveaux membres

Dès la fin de la guerre froide, les organisations internationales ont commencé à intégrer de nouveaux membres. Le Conseil de l'Europe a été la première institution à s'élargir aux nouvelles démocraties

⁹ L'expression est de Mary Kaldor : Kaldor, M., *New and Old Wars : Organized Violence in a Global Era*, 2nd ed., Cambridge, Polity Press, 2006.

¹⁰ Voir *infra*, l'article de Galia Glume, « L'Union européenne et l'OTAN : la gestion militaire et civile des conflits au service d'intérêts de sécurité ».

¹¹ Voir *infra*, l'article d'Alain De Nève, « L'UE, l'OTAN et la conduite des opérations de stabilisation complexes. Analyse des principaux enseignements ».

¹² Voir *infra*, l'article de Charlotte Van der Auwera, « La démocratie, gage de stabilité ? ».

¹³ Kathleen Thelen définit le processus de conversion institutionnelle « comme la réorientation des buts originels d'une organisation vers d'autres objectifs ». Thelen, K., « How Institutions Evolve : Insights From Comparative Historical Analysis », in James, M. and Dietrich, R. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 228.

d'Europe de l'Est en intégrant dès le 10 mai 1990 le premier pays issu de la dissolution du bloc soviétique, la Hongrie. En passant de 6 à 27 États membres et en regroupant plus de 450 millions d'habitants, l'UE est devenue une organisation pivot au niveau de la Grande Europe. L'OTAN s'est élargie aux pays d'Europe centrale et orientale à partir de 1999 et s'ouvre aujourd'hui aux Balkans occidentaux. L'OSCE regroupe actuellement 56 États, soit près de deux fois plus d'États que lors de la Conférence d'Helsinki en 1975 ; mais son élargissement est également la conséquence directe de la prolifération étatique à l'œuvre depuis les années 1990. La CEI, quant à elle, est créée en décembre 1991 sur les débris de l'Union soviétique par la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine et rejointe lors du sommet d'Alma-Ata par la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan – ainsi que par les cinq Républiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Turkménistan, Tadjikistan, Ouzbékistan).

À l'heure actuelle, les cinq organisations sont donc étroitement imbriquées par le biais des États membres appartenant à plusieurs organisations. Vingt et un États membres de l'OTAN font partie de l'Union européenne. Tous les membres de l'Union européenne et de l'OTAN font partie du Conseil de l'Europe et de l'OSCE.

2. *De nouvelles compétences*

En matière de gestion de conflits, ces dernières années ont été marquées par trois principales innovations institutionnelles ayant trait au développement de la coopération et des partenariats interinstitutionnels ainsi qu'à l'élargissement des compétences en matière de gestion de conflits.

Tout d'abord, le développement de la coopération entre organisations régionales se manifeste par la construction progressive de relations interinstitutionnelles. Durant la décennie 1990, l'OSCE, l'OTAN, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont multiplié les déclarations soulignant l'importance de la coopération interinstitutionnelle. Dès 1991, lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord¹⁴, les chefs d'États et de gouvernements de l'OTAN déclarent que :

Aucune institution ne pourra, à elle seule, relever tous les défis qui se présenteront dans cette nouvelle Europe ; il faudra pour cela l'interaction d'un ensemble d'institutions réunissant les pays d'Europe et d'Amérique du Nord. En conséquence, nous nous employons à bâtir une nouvelle architecture de sécurité européenne dans laquelle l'OTAN, la CSCE, la Communauté européenne, l'UEO et le Conseil de l'Europe se compléteront. Les structures régionales de coopération tiendront également une grande place.

¹⁴ Conseil de l'Atlantique Nord, Déclaration de Rome de l'Alliance atlantique sur la paix et la coopération, Rome, 8 novembre 1991.

Cette interaction sera de la plus haute importance pour éviter l'instabilité et les divisions qui pourraient résulter notamment des disparités économiques et du nationalisme exacerbé.

Ce constat sera réaffirmé près de vingt ans plus tard, lors du Sommet 2009 de l'OTAN à Strasbourg/Kehl (2009) :

Nous entendons renforcer notre coopération avec d'autres acteurs internationaux, y compris les Nations Unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Union africaine, de manière à améliorer notre aptitude à relever ces nouveaux défis dans le cadre d'une approche globale combinant plus efficacement capacités civiles et militaires¹⁵.

Au niveau de la Grande Europe, l'OTAN, l'OSCE, le CoE et l'UE semblent en effet s'orienter résolument vers un ensemble structuré, du point de vue du degré d'institutionnalisation des relations. En revanche, les relations avec la Communauté des États indépendants ne sont pas aussi structurées, notamment en raison de la contradiction entre l'action de la CEI et les normes internationales¹⁶.

Parallèlement à ce type de coopération « structurée », quoique relativement simple dans ses formes et ses objectifs, le développement de partenariats interinstitutionnels apporte un élément nouveau en la matière. Michel Liégeois souligne ainsi que « sur quarante-six opérations de paix en cours en 2009, près d'une quarantaine comportait une forme quelconque de partenariat interinstitutionnel »¹⁷. Qu'il s'agisse de partenariats séquentiels, parallèles ou intégrés, ces derniers sont nouveaux et témoignent d'une évolution qualitative et quantitative du paysage des opérations de paix. Ces types de coopération interinstitutionnelle entre organisations sœurs font parties des formes les plus connues et les plus étudiées¹⁸. Elles témoignent notamment des efforts mis en place par les organisations internationales pour s'adapter aux disparités opérationnelles et aux différences en termes de cultures stratégiques des organisations.

Enfin, il existe également des partenariats entre organisations de nature différente, mais inspirées par des objectifs complémentaires en

¹⁵ Conseil de l'Atlantique Nord, Déclaration des chefs d'États et de gouvernements de l'OTAN sur la sécurité de l'Alliance, Strasbourg/Kehl, 4 avril 2009.

¹⁶ Voir *infra*, l'article de Laetitia Spetschinsky, « Prévenir l'expansion de la violence dans les conflits d'ex-URSS. Le rôle de la CEI ».

¹⁷ Voir *infra*, l'article de Michel Liégeois, « Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

¹⁸ Voir par exemple, Cameron, F., « The EU and International Organisations : Partners in Crisis Management », EPC Issue Paper, 2005 ; Björn, H. and Fredrik, S., « The UN and Regional Organizations in Global Security : Competing or Complementary Logics », in *Global Insight*, vol. 12, n° 3, 2006 ; Jorgensen, K.E. (ed.), *The European Union and International Organizations*, London, Routledge, 2009.

matière de gestion des conflits, comme la coopération entre l'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Joël Hubrecht montre dans sa contribution¹⁹ que c'est en conditionnant la négociation des accords de stabilisation et d'association (PSA) à l'état de la coopération avec le TPIY que l'Union européenne s'est véritablement dotée d'une doctrine de sortie de conflit. La coopération entre ces deux instances illustre non seulement comment l'Union européenne s'est efforcée d'acquérir de nouvelles compétences, mais aussi combien ce type de partenariat intégré peut générer des synergies positives en matière de gestion des conflits.

3. De nouvelles questions

« Il est aujourd'hui devenu presque banal de voir l'OTAN ou l'Union européenne engager des forces sous la bannière de la "gestion des conflits", aussi loin que Kaboul ou Kinshasa », remarque Galia Glume dans sa contribution. Le débordement des zones d'intervention classiques des organisations régionales européennes illustre, en partie, à quel point ces organisations internationales ont modifié leurs doctrines de gestion des conflits et *a fortiori*, de sécurité. En l'espace d'une vingtaine d'années, « l'OTAN va insister sur son poids politique pour s'affirmer, au-delà de son rôle d'alliance militaire défensive, comme une "institution de sécurité" »²⁰. L'OSCE, handicapée par une structure institutionnelle très particulière²¹, entend, quant à elle, renforcer son rôle dans le maintien de la paix en tant que « seule organisation de sécurité paneuropéenne chargée d'assurer la paix et la stabilité dans sa région », tandis que le Conseil de l'Europe tente d'y améliorer sa visibilité²² et de conserver son *leadership* dans les trois domaines clés qui constituent son expertise : l'État de droit, la démocratie pluraliste et les droits de l'homme.

Le *leadership* du Conseil de l'Europe pourrait en effet se voir amoindri par le rôle nouveau de l'UE en la matière. En effet, avec l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité en 2003²³, l'Union européenne a

¹⁹ Voir *infra*, l'article de Joël Hubrecht, « L'Union européenne et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ».

²⁰ Voir *infra*, l'article de Galia Glume, « L'Union européenne et l'OTAN : la gestion militaire et civile des conflits au service d'intérêts de sécurité ».

²¹ Voir à ce propos, Evers, F., Kahl, M. and Zellner, W., *The Culture of Dialogue. The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki*, CORE/Centre for OSCE Research, 2005, p. 69.

²² Le Conseil de l'Europe face aux nouveaux enjeux de la construction européenne, Doc. 9544, 13 septembre 2002, partie III.1. ; *Améliorer la visibilité du Conseil de l'Europe*, Résolution 1498 (2006).

²³ Conseil européen, « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003.

réaffirmé son statut d'acteur international en particulier pour la gestion civile et militaire des crises. Le rôle international de l'UE en la matière n'est pourtant pas nouveau. L'analyse d'Amine Ait-Chaalal sur les relations entre l'UE et le sud de la Méditerranée révélera²⁴, en effet, comment la stratégie de l'UE vis-à-vis de cette région particulière est passée d'une politique de « construction et de densification de cadres de dialogue » à la création de l'Union pour la Méditerranée en 2008, traduisant un « engagement résolu en faveur de la paix, de la démocratie, de la stabilité régionale et de la sécurité à travers la coopération et l'intégration régionale »²⁵. Plus généralement, que ce soit en Méditerranée ou concernant les voisins d'Europe orientale, le passage d'une politique de construction de la confiance à un engagement « stratégique » relevant d'une certaine manière de l'eupéanisation des enjeux²⁶, est révélateur de l'évolution de la conception du rôle que l'UE entend jouer dans des zones sujettes à l'instabilité.

L'implication croissante des organisations régionales européennes, mues par de nouvelles ambitions dans le champ du maintien de la paix, autrefois domaine réservé de l'ONU, incite donc à réexaminer la portée et les limites de l'action des organisations internationales dans la gestion des conflits²⁷. Il ne s'agit plus de savoir si ces organisations ont bien un rôle à jouer en matière de gestion de conflits, mais bien de tracer les contours du rôle nouveau que celles-ci entendent jouer. Depuis près de deux décennies, en effet, le maintien de la paix est fondé sur une équation complexe qui peut s'énoncer en ces termes : comment relever le défi commun de la paix et y survivre ? Comment répondre à la nouvelle conflictualité et s'adapter à la multiplication des *conflict managers* ? Telles sont les questions auxquelles les auteurs de cet ouvrage tenteront d'apporter des éléments de réponse – et autant de pistes de réflexion.

²⁴ Voir *infra*, l'article d'Amine Ait-Chaalal, « L'Union européenne, l'OTAN et le sud de la Méditerranée. Des dynamiques contrastées et contrariées ».

²⁵ Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juillet 2008.

²⁶ Voir *infra*, l'article de George Dura, « De l'isolement moldave à l'internationalisation de la gestion du conflit en Transnistrie : le rôle de médiation de la Russie et des organisations régionales européennes ».

²⁷ Sur les différents débats concernant les organisations internationales, voir notamment : Kratochwil, F. and Ruggie, J., « International Organization : the State of the Art on an Art of the State », in *International Organization*, vol. 40, n° 4, 1986, p. 753-775.

II. Objectifs, méthodologie et structure de l'ouvrage

L'enjeu de cet ouvrage est donc de proposer une analyse de la gestion des conflits par les organisations régionales en évaluant la portée et les limites de leurs actions dans le cadre spécifique de la Grande Europe. Pour cela, le lecteur sera guidé dans sa lecture par cinq axes d'analyses.

Axe 1. Les organisations internationales

Dans ce livre, il est question d'organisations intergouvernementales. Plus de quinze organisations y sont étudiées. Le lecteur trouvera des analyses concernant les principales organisations chargées de la paix et de la sécurité (UE, OTAN, OSCE, CEI), mais aussi concernant d'autres organisations, moins étudiées telles que le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la démocratie et le développement (GUAM), la *Black Sea Economic Cooperation* (BSEC) ou encore l'ICCRUM (*International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property*). Une telle perspective pourrait surprendre tant elle va à l'encontre des tendances actuelles en matière de gestion des conflits : celle-ci est devenue une activité où se côtoient acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux dans ce que Louise Diamond et John W. McDonald ont appelé « la diplomatie à voies multiples »²⁸. La littérature récente sur la gestion des conflits reflète cette tendance. Elle accorde, par exemple, une attention toute particulière au rôle de la société civile dans la gestion de conflits, dont l'implication est considérée comme une condition nécessaire à la réussite des processus de paix²⁹.

La question du rôle véritable des organisations internationales, initiée dans les années 1970 par Ernst Haas³⁰ et notamment reprise dans cet

²⁸ Diamond, L., McDonald, J.W., *Multi-Track Diplomacy: A System Approach to Peace*, West. Hartford, Kumarian Press, 1996.

²⁹ Alger, C.F., « Expanding Involvement of NGOs in Emerging Global Governance », in Richmond, O.P., and Carey, H.F. (eds.), *Subcontracting Peace: The Challenge of NGO Peacebuilding*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2005, p. 3-18 ; Bächler, G., (ed.), *Promoting Peace. The Role of Civilian Conflict Resolution*, Bern, Staempfli, 2002 ; Fischer, M. (ed.), *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina – Ten Years after Dayton*, Münster and London, Lit-Verlag, 2006 ; van Tongeren, P., Brenk, M., Hellema, M. and Verhoeven, J. (eds.), *People Building Peace 2, Successful Stories of Civil Society*, London, Lynne Rienner, 2005.

³⁰ Haas, E., « Regime Decay : Conflict Management and International Organizations, 1945-1981 », in *International Organization*, vol. 37, n° 2, 1983, p. 189-256 ; Johnston, A.I., « Treating International Institutions as Social Environments », in *International Studies Quarterly*, vol. 45, n° 4, 2001, p. 487-515.

ouvrage par l'article de Tanguy Struye de Swielande³¹, continue cependant d'animer les débats académiques³² : les organisations internationales occupent une place particulière, ambiguë, en matière de gestion de conflits et de maintien de la paix. Ambiguïté liée tant à leur nature intergouvernementale qu'à l'efficacité de leur action : après les drames de Srebrenica, du Rwanda, de Somalie et, dans une moindre mesure, la crise de crédibilité liée à la prise en otage de 500 Casques bleus en Sierra Leone au printemps 2000, les organisations internationales sont entrées dans une ère de défiance, qui a amené les acteurs politiques à s'interroger sur la transformation des instruments de gestion de conflit.

En 1992, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, engagea l'institution onusienne dans une vaste réflexion sur l'efficacité de l'ONU dans la pratique du maintien de la paix. En mars 2000 fut créé le « Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU », plus connu sous le nom de « Panel Brahimi », chargé « d'entreprendre une étude approfondie des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité et de présenter un ensemble clair de recommandations précises, concrètes et pratiques afin de permettre à l'ONU de mener ces activités de façon plus satisfaisante à l'avenir ». Près de dix ans plus tard, en janvier 2009, et alors que certaines limites mises en avant par le Rapport Brahimi sont toujours d'actualité, le Département des opérations de maintien de la paix a lancé une initiative de réflexion sur l'impact du Rapport Brahimi. Cette initiative, baptisée « nouvel horizon », vise à « renforcer un partenariat mondial d'objectifs, d'action et d'avenir »³³. À la fin des années 1990, le besoin de réformer la doctrine de maintien de la paix de l'ONU ne fait donc plus aucun doute.

Il est, en revanche, un autre consensus qui n'a pas véritablement évolué depuis l'Agenda pour la paix et son Supplément : la nécessité de travailler avec les organisations régionales. Le rapport « nouvel horizon » souligne ainsi que

[...] Au sein du système des Nations Unies, les missions intégrées représentent la structure qui maximise l'impact collectif et minimise les obstacles au travail en commun. Les missions de maintien de la paix des Nations Unies

³¹ Voir *infra*, l'article de Tanguy Struye de Swielande, « La mer Noire élargie : Sécurité collective ou Realpolitik ? ».

³² Voir à ce propos la récente publication de la revue *Culture et Conflits* : Ambrosetti, D. et Buchet de Neuilly, Y., « Les organisations internationales au cœur des crises. Configurations empiriques et jeux d'acteurs », in *Cultures et Conflits*, vol. 3, n° 75, 2009, p. 7-14.

³³ « Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département de l'appui aux missions (DAM), document interne.

opèrent souvent aux côtés de, avant ou après les organisations régionales. Les aspects politiques et opérationnels de chaque situation demandent des partenariats avec les acteurs internationaux, régionaux et bilatéraux toujours innovants et spécifiques du cas et génèrent des réponses opérationnelles diverses sur le terrain.

Ce premier axe de lecture poursuit donc deux objectifs distincts : d'une part, contribuer au débat sur la place des organisations internationales en matière de gestion des conflits et d'autre part, proposer une analyse complexe qui dépasse la simple étude de cas. Les différentes contributions ont donc été pensées de manière à illustrer les pratiques de plusieurs organisations internationales.

Axe 2. La grande Europe comme point de mire

Le cadre géographique de cet ouvrage a été volontairement « restreint » à la Grande Europe, celle qui s'étend de Dublin à Tachkent et embrasse les pays du Caucase.

L'intérêt de penser la gestion des conflits à un niveau régional se justifie à plusieurs niveaux. Sans devancer la pensée de Michel Liégeois, qui analyse dans l'article suivant la régionalisation de la gestion des conflits, nous pouvons d'ores et déjà souligner le fait que, comparé aux autres grands ensembles régionaux, l'espace paneuropéen présente une spécificité. Plusieurs organisations internationales – ayant le statut d'accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte de l'ONU – ont un mandat relatif à la paix et à la sécurité en Europe. Parmi celles-ci figurent l'OTAN, l'OSCE et l'UE. Celles-ci sont les plus importantes, tant du point de vue du nombre de membres (légitimité) que du point de vue des moyens (financiers...) dont elles disposent. La Communauté des États indépendants (CEI), l'Organisation du traité de sécurité collective (CSTO) regroupant sept États du Caucase et de l'Asie centrale, et le GUAM regroupant quatre États du Caucase, ont également des compétences en matière de paix et de sécurité, même si les mandats dont ils ont hérité, leurs champs d'action et leurs moyens sont beaucoup plus limités.

La scène paneuropéenne est donc, de ce point de vue, comparable à un espace où plusieurs acteurs – les organisations régionales européennes, se partagent le défi commun du maintien de la paix et de la sécurité. Cet espace n'est pas hermétique. Au contraire, il ne peut se comprendre que dans ses relations avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui agit comme un cadre normatif et une instance de légitimation. « Les organisations européennes n'agissent pas en vase clos, mais en interconnexion avec d'autres acteurs parmi lesquels les

organisations universelles » rappelle ainsi Françoise Massart-Piérard dans son article portant sur la gestion culturelle des conflits³⁴.

Quelles sont les implications de la régionalisation du maintien de la paix sur la prévention des conflits ? Dans quelle mesure la pratique de la gestion des conflits au sein de l'espace paneuropéen, où co-agissent plusieurs organisations régionales de sécurité, préfigure-t-elle l'émergence d'une approche européenne de la gestion des conflits ? Telles sont les questions qui seront abordées à travers ce deuxième axe de lecture.

Axe 3. La gestion des conflits comme cadre d'analyse

Le troisième axe de lecture découle du précédent : s'interroger sur le lien entre organisations régionales européennes et gestion des conflits exige une clarification conceptuelle préalable.

Fragmentation théorique et polysémie conceptuelle caractérisent le champ de l'analyse théorique de la gestion des conflits : une des difficultés de ce champ d'études provient, en effet, de la polysémie des termes qui sont employés, tantôt comme une théorie, tantôt comme une stratégie, tantôt comme un terme générique ou encore de manière interchangeable. Le concept de « gestion des conflits » est, par exemple, utilisé à la fois comme une approche théorique³⁵, comme une stratégie précise ou encore comme une approche intégrée englobant le règlement du conflit, la résolution des conflits et la transformation des conflits en un continuum théorique et pratique³⁶. Cette triple acception prêche évidemment à confusion. Ramsbotham, Woodhouse et Miall font le même constat concernant le concept de résolution des conflits :

It is difficult to avoid ambiguity since the term [conflict resolution] is used to refer both to the process (or the intention) to bring about these changes, and to the completion of the process. A further ambiguity is that conflict resolution refers to a particular defined specialist field (as in 'conflict resolution journals'), as well as to an activity carried out by people who may

³⁴ Voir *infra*, l'article de Françoise Massart-Piérard, « À la recherche d'une hypothétique gestion culturelle des conflits par les organisations européennes ».

³⁵ Ramsbotham, Woodhouse et Miall définissent par exemple la gestion des conflits en ces termes : « Conflict management, like the associated term 'conflict regulation', has been used as a generic term to cover the whole gamut of positive conflict handling. Here, we understand it to refer in a more limited way to the settlement and the containment of violent conflict ». Ramsbotham, O., Woodhouse, T. and Miall, H., *Contemporary Conflict Resolution : the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge, Polity Press, 2005, p. 29.

³⁶ Reinman développe, par exemple, une analyse de la gestion des conflits au travers de l'examen détaillé de « trois approches distinctes, mais liées » à la gestion des conflits : le règlement des conflits, la résolution des conflits et la transformation des conflits, Reimann, C., *op. cit.*, 2001, p. 2.

or may not use the term or even be aware of it (as in 'conflict resolution in Central America'). Nevertheless, these two senses are tending to merge³⁷.

D'un point de vue théorique, il existe, en fait, trois approches concurrentes de la gestion des conflits.

La première approche est celle du contrôle des conflits (appelée également *conflict settlement*, voire aussi *conflict management*)³⁸. Cette approche est sous-tendue par une vision objective et réaliste du conflit qui l'explique par l'existence d'un désaccord sur des objectifs, des ressources ou des buts jugés incompatibles. Un conflit ne peut donc être complètement résolu. Il est seulement géré. Peter Wallensteen constate par exemple que « [Conflict management] typically focuses on the armed aspects of conflict: bringing the fighting to an end, limiting the spread of the conflict and, thus, containing it. ...conflict resolution is more ambitious, as it expects the parties to face jointly their incompatibility and find a way to live with or dissolve it³⁹. »

L'éventail des méthodes utilisées peut ainsi être très large (contrôle des armements, supervision d'un cessez-le-feu, mis en place de sanctions et d'incitants, etc.), bien qu'il vise essentiellement à réduire l'intensité de la violence, « à faire taire les armes » ou à réduire la durée du conflit : c'est un exercice de contrôle. Les organisations internationales en tant que tierces parties issues de la diplomatie officielle (« Track 1 »), ont en ce sens un rôle crucial d'incitateurs pouvant utiliser la coercition. L'action de la CEI illustre cette pratique du contrôle des conflits. Laetitia Spetschinsky met ainsi en évidence, dans son article, que les deux principaux champs d'action collective de la CEI, le contrôle des frontières et le maintien de la paix, « fournissent [...] la clef de voûte du respect des cessez-le-feu et permettent de limiter les hostilités à quelques accès sporadiques de violence ». Il n'y a là aucune prétention à résoudre le conflit, il s'agit de le contenir, afin d'en limiter les conséquences.

La deuxième approche, davantage orientée sur les processus, est celle de la résolution des conflits. Cette approche, qui émerge dans les années 1950 avec l'apparition du *Journal of Conflict Resolution*, s'est pleinement développée dans les années 1980. À l'origine, la résolution s'oppose à la gestion tant au niveau de la conception même du conflit,

³⁷ Ramsbotham, O., Woodhouse, T. and Miall, H., *op. cit.*, 2005.

³⁸ Pour plus de clarté conceptuelle, nous employons dans cet ouvrage le terme de gestion des conflits en tant que terme générique. L'acception minimaliste de ce concept est désignée sous le terme de « contrôle des conflits ».

³⁹ Wallensteen, P., *Understanding Conflict Resolution : War, Peace and the Global System*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Sage Publications, 2002, p. 53.

que de son règlement ou des méthodes utilisées⁴⁰. La résolution des conflits fait tout d'abord une différence entre le différend (« *dispute* ») et le conflit. Un différend porte essentiellement sur des intérêts matériels, il peut donc être réglé par l'intermédiaire de la négociation et du compromis en utilisant les techniques de la gestion des conflits. En revanche, le conflit porte sur des aspects plus symboliques : il mobilise donc des facteurs objectifs, subjectifs, voire psychologiques, intimement liés aux besoins fondamentaux (*fundamental needs*) définis par John Burton⁴¹ et aux perceptions des acteurs. L'art de la résolution d'un conflit vise donc à transcender, par la négociation et la médiation, les causes profondes du conflit en aidant les parties à modifier leurs visions de l'autre. La résolution des conflits est donc un processus sur le long terme qui peut être réalisé par des techniques classiques (médiation, bons offices, etc.) ou alternatives (*Alternative Dispute Resolution* [ADR]), telles que les techniques de séminaires ou de *problem-solving workshops* développés par John Burton. Le rôle des tierces parties se cantonne ici à celui de facilitateur sans coercition puisque les parties en conflit doivent trouver leurs propres solutions⁴².

La dernière approche, la transformation des conflits, a été développée dans les années 1980 par John Paul Lederach, John Burton, Johan Galtung ou encore Raimo Vayrynen. Contrairement à la gestion des conflits, qui donne une importance cruciale aux acteurs externes officiels, ou à la résolution des conflits, qui s'opère dans le cadre des relations de pouvoir existant sans prétendre les changer, la transformation des conflits est vue comme un processus interne, informel, impliquant les acteurs locaux du conflit et leurs ressources propres. La transformation des conflits vise un véritable changement social⁴³. La contribution de Valérie Rosoux et de Nadim Farhat⁴⁴ montre par exemple que la gestion des conflits de mémoire(s) dans les Balkans passe par un

travail de mémoire qui cherche à « transformer » le passé conflictuel, c'est-à-dire [à] transformer le sens donné au passé douloureux [et aller] plus loin que la seule neutralisation de ses effets néfastes. Il s'agit d'induire du passé

⁴⁰ Crocker, C., Hampson, F.O., Aall, P., *Leashing the Dogs of War. Conflict management in a Divided World*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2007.

⁴¹ Burton, J., *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

⁴² Hill, B., « An Analysis of Conflict Resolution Techniques. From Problem-Solving Workshops to Theory », in *Journal of Conflict Resolution*, vol. 26, n° 1, 1982, p. 115.

⁴³ Miall, H., « Conflict Transformation : A Multi-Dimensional Task », in *Online Berghof Handbook for Conflict Transformation* (version 2004 consultée en fichier pdf le 11 janvier 2007 sur berghof-handbook.net).

⁴⁴ Voir *infra*, l'article de Valérie Rosoux et Nadim Farhat, « Les organisations régionales et la gestion du passé : des limites de l'historiquement correct ».

un exemplum pour l'avenir⁴⁵, d'extraire, selon Ricoeur, « des souvenirs traumatisants la valeur exemplaire » qui retournerait « la mémoire en projet »⁴⁶. L'ambition dépasse la simple réhabilitation post-conflit.

En prenant en compte les aspects symboliques, mais aussi les aspects concrets à forte dimension symbolique tels que le patrimoine urbain, si l'on suit la réflexion que Ward Vloeberghs développe dans sa contribution⁴⁷, cette approche renverse les perspectives classiques, puisque l'objectif ultime de la transformation est de parvenir à un changement social constructif, au niveau macro, méso et micro du conflit⁴⁸. Ce dernier est justement conçu comme un catalyseur de changement, un évènement constructif à partir duquel il faut construire le changement.

Ce bref examen des différentes approches de la gestion des conflits ne rend certainement pas justice à la richesse et aux subtilités théoriques de ce champ de recherche ; il livre cependant quelques-unes des clés conceptuelles permettant de différencier le contrôle, la résolution et la transformation des conflits. Les différences dans la conception du conflit et, en conséquence, dans la manière d'y répondre sont vraisemblablement les deux éléments les plus significatifs de cette différence. Cela ne signifie pas pour autant que ces trois approches s'excluent mutuellement. Elles peuvent, au contraire, être complémentaires en fonction des situations⁴⁹.

Alors que le monde académique reste divisé entre ces approches théoriques de la gestion des conflits, les *conflict managers* étudiés dans cet ouvrage ont développé, au fil des années, une approche relativement similaire et résolument préventive et graduelle de la gestion des conflits.

⁴⁵ Todorov, T., *Les abus de la mémoire*, Paris, Arléa, 1998, p. 31.

⁴⁶ Ricoeur, P., *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, Paris, Le Seuil, 2000, p. 105.

⁴⁷ Voir *infra*, l'article de Ward Vloeberghs, « Le patrimoine urbain : instrument de pacification ou mutation de la violence ? ».

⁴⁸ Miall, H., *op. cit.*, 2007.

⁴⁹ De nombreux auteurs ont tenté de monter comment les différentes techniques pouvaient se combiner ou se compléter. Voir notamment : Fisher, R. and Keashly, L., « The Potential Complementarity of Mediation and Consultation Within a Contingency Model of Third-Party Intervention », in *Journal of Peace Research*, vol. 28, n° 1, 1991 ; Cordula Reinmann souligne par exemple : « By the mid-1990^s it has been possible to see a shift in the literature that stresses an integrative and complementary approach to conflict management. It emphasises further the need to combine conflict settlement strategies, such as mediation and negotiation, with conflict resolution strategies, such as facilitation/consultation », in Reimann, C., « Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation-Reflections from a Theoretical Perspective », in *Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management (ed.), Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Mars 2001, disponible à l'adresse suivante : <http://www.berghof-handbook.net/reimann/final.pdf>, p. 5.

Le tableau ci-dessous synthétise les principaux concepts et approches utilisés dans le champ des dites organisations.

Concepts et approches de la prévention des conflits

Organisation	Concepts	Approche
Union européenne	« Projeter la stabilité » « Réagir rapidement aux conflits naissants ».	Graduelle et préventive
OSCE	Alerte rapide et action préventive Gestion politique des crises Maintien de la paix	Graduelle et préventive
OTAN	Prévention de la guerre Gestion de crise Opérations ne relevant pas de l'article 5	Thématique et de type contrôle des conflits
CEI	Prévention des conflits Résolution des conflits armés Stade post-conflit	Graduelle
ONU	Prévention des conflits Peacemaking Peacekeeping Peace enforcement Peacebuilding	Globale et préventive
CoE	Prévention des conflits Règlement des conflits Réconciliation	Graduelle et de prévention structurelle

Les événements de Somalie, de Srebrenica et du Rwanda, « la funeste trilogie ONUSOM, FORPRONU et MINUAR »⁵⁰ dira Michel Liégeois au sujet de l'ONU, poussera, en effet, la communauté internationale à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter de tels drames. À l'occasion de la commémoration du quinzième anniversaire du génocide au Rwanda, le 7 avril 2009, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, déclarait que « ce n'est qu'en relevant le défi de la prévention du génocide que nous honorerons la mémoire de ceux qui sont morts au Rwanda en 1994 »⁵¹. Depuis lors, les stratégies de gestion des conflits des organisations internationales sont ancrées dans une approche graduelle et préventive⁵², partant du principe qu'il « est moins

⁵⁰ Voir *infra*, Michel Liégeois, *op. cit.*

⁵¹ Ki-Moon, B., Déclaration du 3 avril 2009 au Rwanda, SG/SM/12169, AFR/1831, 3 avril 2009.

⁵² Sur le débat entre approche graduelle et approche globale du maintien de la paix, voir : David, C.P., « Does Peacebuilding Build Peace ? : Liberal (Mis)steps in the Peace Process », in *Security Dialogue*, vol. 30, n° 1, 1999, p. 25.

coûteux⁵³ de canaliser un conflit potentiel par le dialogue et par une action constructive plutôt que d'être obligé de faire face à ses conséquences lorsque celui-ci a dégénéré en confrontation violente »⁵⁴.

Que ce soit dans la sphère académique ou dans la sphère politique, il n'y a pourtant pas de véritable consensus sur la signification et la portée du concept de prévention des conflits⁵⁵. Pour l'ONU, la prévention des conflits occupe une place centrale. Elle est « l'une des principales obligations énoncées dans la Charte des Nations Unies »⁵⁶. Le Préambule de la Charte de l'ONU débute en soulignant que les Peuples des Nations Unies sont « résolus [...] à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ». L'Article premier de la Charte souligne également que le but des Nations Unies est de « Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix [...] ». En 2005, dans le Document final du 60^e Sommet mondial, les Nations Unies ont réaffirmé la primauté de la prévention des conflits comme principe d'action.

Nous soulignons qu'il importe de prévenir les conflits armés conformément aux buts et principes consacrés dans la Charte et renouvelons solennellement notre engagement de promouvoir une culture de la prévention des conflits armés pour relever efficacement les défis interdépendants de la sécurité et du développement auxquels sont confrontées les populations du monde entier, et de renforcer les moyens dont dispose l'Organisation des Nations Unies pour prévenir les conflits armés⁵⁷.

Pour l'Union européenne, la prévention des conflits est un processus qui s'inscrit dans le temps. Elle vise, d'une part à « projeter la stabi-

⁵³ Le Rapport mondial sur le développement humain de 1994 sur les « *Nouvelles dimensions de la sécurité humaine* », soulignait déjà de manière moins cynique qu'« il est moins coûteux et plus humain, de prévenir ces massacres que de les guérir : mieux vaut intervenir tôt que tard. Une aide humanitaire de court terme ne pourra jamais se substituer à une aide au développement de long terme ».

⁵⁴ Communication de la Commission sur la prévention des conflits, Bruxelles, le 11 avril 2001, COM/2001/0211 final.

⁵⁵ Peter Wallensteen et Frida Möller ont ainsi démontré l'existence de huit conceptions différentes de la prévention. Wallensteen, P., Möller, F., « Conflict Prevention : Methodology for Knowing the Unknown », in *Uppsala Peace Research paper*, n° 7, 2003 ; voir également Zartman, W., *Preventive Negotiation : Avoiding Conflict Escalation*, Boston, Rowman and Littlefield, 2001.

⁵⁶ Rapport du Secrétaire général, « Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés », 18 juillet 2006, A/60/891.

⁵⁷ Assemblée générale de l'ONU, Document final du Sommet mondial de 2005, 15 septembre 2005, A/60/L.1.

lité »⁵⁸, à long terme, et d'autre part, à « réagir rapidement aux conflits naissants » à court terme⁵⁹. Lors du Sommet d'Helsinki de 1992, les États membres de la CSCE ont précisé la terminologie de la Conférence dans le Document d'Helsinki⁶⁰. La CSCE définit son action en fonction de trois objectifs : (1) l'alerte rapide et l'action préventive destinée à « être rapidement alertés dans les cas où, dans la zone de la CSCE, des situations risquent de dégénérer en crises, voire en conflits armés », (2) la gestion politique des crises permettant à la CSCE d'« [inciter] l'État ou les États concernés à prendre des mesures pour éviter toute action qui pourrait aggraver la situation » et enfin, (3) le maintien de la paix par la CSCE, considéré comme un « élément opérationnel important de la capacité globale de la CSCE de prévention des conflits et de gestion des crises ; il doit compléter le processus politique de résolution des différends ». Dans le Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'États et de gouvernements en avril 1999⁶¹, l'Alliance atlantique a introduit, quant à elle, les concepts de « prévention de la guerre », « de gestion de crise » et « d'opération de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5 ». La Communauté des États indépendants a également développé un « Concept sur la prévention et la résolution des conflits sur le territoire des États membres de la CEI » du 19 janvier 1996, qui comprend trois phases : la prévention des conflits, la résolution des conflits armés et le stade post-conflit.

En dépit de la terminologie différente développée – et revendiquée – par les organisations internationales, gage de leur spécialité en quelque sorte, ces dernières ont toutes développé un éventail d'instruments visant à répondre aux différents *temps* de la prévention. Il y a, en effet, un relatif consensus théorique sur l'existence d'un « cycle de vie » des conflits. Un conflit apparaît, se développe, s'achève et finit par disparaître. Barbara Hill parle de trois phases : une phase de pré-conflit, une phase de conflit et une phase de post conflit⁶². Cela rejoint l'idée de « cycle des conflits » de Louis Kriesberg qui identifie, quant à lui, quatre phases : une phase de pré-conflit, une phase d'escalade, une phase de dé-escalade et enfin une phase de fin de conflit⁶³.

⁵⁸ Communication de la Commission sur la prévention des conflits, COM/2001/0211 final, Bruxelles, 11 avril 2001.

⁵⁹ *Idem*. Voir également le Rapport du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) : Nkundabagenzi, F., Peclow, V., Pailhe, C., « L'Union européenne et la prévention des conflits », Rapport du GRIP, 2002/2.

⁶⁰ CSCE Document de Helsinki, « Les défis du changement », 3^e Sommet des chefs d'États et de gouvernements de la CSCE, Helsinki, 9 juillet 1992.

⁶¹ Concept stratégique de l'Alliance, Washington, 23-24 avril 1999, NAC-S(99)65.

⁶² Hill, B., *op. cit.*, 1982, p. 109.

⁶³ Kriesberg, L., *Constructive Conflict. From Escalation to Resolution*, Boston: Rowman and Littlefield Publishers, 1998, p. 25.

La définition *a priori* de phases de conflit pose d'évidents problèmes méthodologiques et théoriques. La réalité est beaucoup moins régulière que ne peuvent le supposer les modèles en courbe de Gauss, ce que tente d'illustrer Kriesberg avec le modèle des conflits en spirale⁶⁴. Les temps de chaque phase peuvent en effet varier grandement. La plupart des conflits sont de longues durées, entrecoupées de périodes calmes ou de « différends », dans le sens burtonien du terme⁶⁵. Ils apparaissent, disparaissent et réapparaissent. En 2009, il y avait par exemple soixante-six conflits recensés en Europe et un nouveau conflit est « apparu » ou, pour être plus précis, a été *visibilisé* durant cette année (crise politique en Moldavie après les élections parlementaires du 5 avril 2010). Selon les données du *Heidelberg Institute for International Conflict Research* (HIIC), la durée moyenne des conflits visibles en Europe est de 16,4 années. En outre, la récurrence des conflits est particulièrement élevée. En 2005, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan soulignait qu'« environ la moitié des pays qui sortent d'un conflit retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent »⁶⁶. Or, d'un point de vue méthodologique, il n'est pas évident de repérer les différentes séquences d'un conflit et cela dépend étroitement des critères utilisés pour déterminer s'il s'agit du début d'un nouveau conflit ou de la continuation d'un ancien conflit.

Pour pallier cette difficulté, des modèles alternatifs d'analyse de l'action des tierces parties ont donc été développés. Ceux-ci ne prennent pas nécessairement en compte l'évolution temporelle du conflit, mais utilisent, au contraire, d'autres critères⁶⁷ tels que l'évolution des interactions entre les acteurs⁶⁸ ou encore la *maturité* du processus⁶⁹.

La réponse des organisations internationales, ancrée dans une culture de la prévention, est, quant à elle, davantage basée sur une approche

⁶⁴ Kriesberg, L., *op. cit.*, 1998, p. 350.

⁶⁵ Burton, J.W., « Conflict-Dispute Distinction », in *Conflict Resolution and Provention*, New York, St. Martin's Press, July 1990, p. 2.

⁶⁶ Rapport du Secrétaire général, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et droits de l'homme pour tous », A/59/2005/Add.2, p. 37.

⁶⁷ Voir à ce propos, Ramsbotham, O., Woodhouse, T. and Miall, H., *Contemporary Conflict Resolution : the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge, Polity Press, 2005, p. 3-31.

⁶⁸ Fisher, R. and Keashly, L., *op. cit.*, 1991.

⁶⁹ Le terme de « maturité » est utilisé par Christophe Dupont pour traduire le concept de « ripeness » développé par William Zartman. Dupont, C., « Le "négociable" et le "non négociable". Différenciation et typologie », in *Revue française de gestion*, vol. 6, n° 153, 2004.

pragmatique de la gestion des conflits, c'est-à-dire, en rapport avec des objectifs concrets à atteindre (*outcome oriented*)⁷⁰.

Cette approche en termes de résultats recherchés constitue le fondement de notre réflexion. Elle se base notamment sur le Rapport final de la *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts* de 1997⁷¹, qui distinguait trois objectifs de gestion des conflits : prévenir l'émergence de la violence, prévenir l'expansion de la violence et prévenir la récurrence de la violence.

Axe 4 : La violence comme critère d'évaluation ?

En 1964, Johan Galtung écrivait qu'« il y a eu deux aspects de la paix [...] : la paix négative correspond à l'absence de violence, l'absence de la guerre – et la paix positive qui est l'intégration de la société humaine »⁷². Cette distinction entre violences visible et invisible a bouleversé la perspective des *Peace Studies*. Elle a permis de prendre conscience de l'importance des aspects intangibles du conflit et de développer tout le pan des études relatives à la transformation des conflits. Johan Galtung fait en effet la différence entre trois types de violence : la violence personnelle, qui a trait au comportement des individus, la violence structurelle, qui souligne l'existence d'une violence indirecte issue de la structure de la société et la violence culturelle relative à l'existence d'une culture de la violence. Avec son célèbre schéma triangulaire de la violence, ce sont les liens entre les trois types de violence que l'auteur met en évidence : la violence culturelle et structurelle provoque la violence personnelle qui renforce à son tour la violence culturelle et structurelle. Cette distinction introduit une subtilité théorique et méthodologique fondamentale : elle amène à penser le conflit, et la manière d'y répondre, autrement que par le biais de la violence visible, mesurée la plupart du temps en nombre de morts par bataille si l'on utilise la méthodologie de l'*Uppsala Conflict Data Program* (UCDP)⁷³. Dans cet ouvrage, les deux dimensions de la violence sont donc présentes : certains articles mettent l'accent sur la dimension visible du conflit, alors que d'autres s'attachent davantage à analyser les dimensions invisibles de celui-ci.

Cela dit, à travers les objectifs de prévention de l'émergence, d'expansion et de récurrence de la violence, c'est la construction d'une

⁷⁰ Voir par exemple : Stedman, S.J., Rotschild, D. and Cousens, E.M. (eds.), *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2002.

⁷¹ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly conflicts*, New York, Carnegie, July 1998, 256 p.

⁷² Galtung, J., « An Editorial », in *Journal of Peace Research*, vol. 1, n° 1, 1964, p. 2.

⁷³ Cf. UCDP Database, disponible sur www.ucdp.uu.se/database, Uppsala University.

paix sans violence structurelle ou directe qui est envisagée. Évaluer le rôle des organisations internationales dans la gestion des conflits revient donc à articuler l'analyse des stratégies de gestion des conflits des organisations internationales avec la dynamique des conflits dans le cadre d'une conception mixte des conflits, où la dimension *visible* du conflit se rapporte à la cause immédiate du conflit, tandis que la dimension *invisible* du conflit renvoie aux causes profondes et sous-jacentes du conflit. Le dessein de cet ouvrage n'est donc pas d'expliquer les facteurs de conflit ni les mécanismes d'émergence de ceux-ci⁷⁴.

***Axe 5 : Les instruments de prévention de la violence :
quelle sélection opérer ?***

Présenter une étude exhaustive des instruments utilisés par les organisations régionales (pan-)européennes pour prévenir l'émergence, l'expansion et la récurrence de la violence comporte trois difficultés principales.

La première difficulté concerne l'extrême diversité des instruments de prévention. Dans sa Communication sur la prévention des conflits de l'Union européenne de 2001, la Commission européenne reconnaît que

la liste des instruments de l'Union ayant un rôle direct ou indirect dans la prévention des conflits est longue : la coopération au développement et l'assistance extérieure, la coopération économique et les instruments de politique commerciale, l'aide humanitaire, les politiques sociales et environnementales, les instruments diplomatiques tels que le dialogue politique et la médiation, les sanctions notamment économiques et enfin les nouveaux instruments de la Politique européenne de sécurité et de défense (y inclus le recueil d'information afin d'anticiper les situations de conflit potentiel et faire le suivi des accords internationaux)⁷⁵.

Il n'est donc ni possible, ni souhaitable, dans le cadre de cet ouvrage d'analyser systématiquement l'ensemble de ces instruments pour quinze organisations différentes.

En outre, si certains instruments sont créés par les organisations dans un but directement lié à la gestion des conflits, d'autres, au contraire, sont devenus, en pratique, des instruments indirects de prévention de la violence. George Dura démontre ainsi qu'en dépit de son rôle originel, la Politique européenne de voisinage a « un impact important sur la transformation des conflits dans le voisinage oriental, car elle dispose de politiques spécifiques et d'instruments directement liés à la transformation et à la résolution des conflits ». Nissé Nzereka Mughendi prolonge

⁷⁴ Voir à ce propos : Kriesberg, L., *op. cit.*, 1998, chapitre 3.

⁷⁵ Communication de la Commission sur la prévention des conflits, Bruxelles, 11 avril 2001, COM/2001/0211 final, p. 6.

cette idée en évaluant dans quelle mesure l'expérience d'intégration régionale que constitue l'Union européenne, peut-être, *in fine*, considérée comme un exemple réussi de prévention des conflits⁷⁶.

La dernière difficulté liée à cette étude découle des deux précédentes : la diversité des instruments directs ou indirects de gestion des conflits a amené à délimiter plus précisément le sujet. Les instruments liés au secteur de la sécurité (réforme du secteur de sécurité, contrôle des armes légères et désarmement, démobilisation et réinsertion par exemple) ainsi qu'au secteur socio-économique ne sont pas analysés ici. Le lecteur ne trouvera pas non plus dans cet ouvrage d'analyses des instruments de prévention directe de l'émergence de la violence. Ce champ de recherche a, en effet, fait l'objet de nombreuses études⁷⁷. Il nous a semblé, dès lors, qu'en mettant l'accent sur les instruments structurels de prévention de la violence, telle que la culture comme outil de prévention de la récurrence de la violence⁷⁸, nous pourrions rendre mieux compte de l'action structurelle des organisations régionales européennes en matière de prévention de la violence tout en complétant la littérature francophone existante.

Tenant compte de ces trois limites, cet ouvrage se structure en trois parties, liées aux trois dimensions de prévention de l'émergence, de l'expansion et de la récurrence de la violence.

La première partie de cet ouvrage est dédiée à l'analyse des instruments de prévention de l'émergence de la violence. Au côté des instruments de prévention directe de la violence (systèmes d'alerte rapide), les organisations internationales disposent également d'un éventail d'instruments destinés à agir en amont, de manière structurelle. Parmi ceux-ci figurent les dialogues et partenariats tels que les accords de coopération ou d'association, les accords de partenariat, les accords économiques, etc. Les trois articles de cette section visent à analyser les

⁷⁶ Voir *infra*, l'article de Nissé Nzereka Mughendi, « De la paix européenne à la paix mondiale : les limites de l'intégration ».

⁷⁷ Pour un aperçu des différents systèmes existants, voir notamment : « Conflict Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organizations », in *Conflict Research Unit*, Netherland Institute of International Relations (Clingendael), The Hague, 1996, 88 p. ; Austin, A., « Early Warning and The Field : A Cargo Cult Science ? », in Austin, A., Fischer, M., Ropers, N. (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*. Wiesbaden, VS Verlag, 2004, p. 129-150 ; Davies, J., Gurr, T.R., *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Boston, Rowman and Littlefield, 1998 ; Matveeva, A., « Early Warning and Early Response. Conceptual and Empirical Dilemmas », in *European Centre for Conflict Prevention*, Issue paper 1, September 2006.

⁷⁸ Voir *infra*, l'article de Françoise Massart-Piérard, « À la recherche d'une hypothétique gestion culturelle des conflits par les organisations européennes ».

ressorts de ces instruments. La contribution d'Amine Ait-Chalaal permettra, par exemple, d'évaluer l'impact des programmes de coopération avec les États du pourtour méditerranéen. Son article fait écho à celui de George Dura qui analyse la Politique européenne de voisinage en tant qu'instrument potentiel de prévention des conflits. La réflexion de Nissé Nzereka Mughendi interroge, quant à elle, les vertus pacificatrices de l'intégration régionale.

Lorsque le conflit a déjà éclaté, quand la « prévention échoue » dira la Commission Carnegie, les organisations internationales disposent d'une gamme d'instruments visant à éviter l'expansion du conflit. Ce dernier phénomène est relativement complexe. « Le processus d'escalade des conflits est complexe et imprévisible. De nouveaux enjeux et de nouvelles parties prenantes peuvent apparaître, des luttes de pouvoir internes peuvent modifier les objectifs et les tactiques, des conflits secondaires [...] peuvent compliquer davantage la situation », écrivent Ramsbotham, Woodhouse et Miall⁷⁹. Alors que le changement au sein d'un conflit est un phénomène multidimensionnel qui peut affecter aussi bien la formation, l'intensité, que les processus de résolution⁸⁰, les phénomènes les plus étudiés dans la littérature concernent principalement l'intensité du conflit et l'escalade de la violence. Il importe cependant de faire la distinction entre trois dynamiques.

Primo, l'escalade de la violence est liée au changement et à la rapidité du changement du niveau de violence. L'Heidelberg Institut for International Conflict Research (HIIC) considère, par exemple, qu'il y a cinq niveaux de violence : conflit latent, manifeste, crise, crise sévère et guerre. L'usage de la violence est le critère utilisé pour définir si le conflit est de basse (latent ou manifeste) ou de haute intensité (crise, crise sévère et guerre). *L'Interdisciplinary Research Program on Causes of Human Rights Violations (PIOOM)* de l'Université de Leiden aux Pays-Bas code cinq niveaux de violence : 1) peaceful stable situations, (2) political tension situations, (3) violent political conflict, (4) low intensity conflicts, (5) high intensity conflicts. *L'Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* définit, quant à lui, la violence d'un conflit en se basant sur le nombre de morts par bataille et par an⁸¹. Ces différentes échelles de violence pourraient également être complétées par – ou

⁷⁹ Ramsbotham, O., Woodhouse, T. and Miall, H., *op. cit.*, 2005, p. 11.

⁸⁰ Mitchell, C., « Conflict, Social Change and Conflict resolution. An Enquiry », in *Online Berghof Handbook for Conflict Transformation*. (Version du 30 mars 2001, consultée le 12 juillet 2009 sur www.berghof-handbook.net).

⁸¹ Les conflits sont divisés en deux catégories : entre 25 et 1 000 morts par bataille et par an, le conflit est dit « mineur ». Au-delà de 1 000 morts par bataille et par an, le conflit est codé en « guerre ».

combinées à – l'évolution des attitudes et des perceptions telle que décrite par Fisher et Kealshy.

Secundo, un conflit peut également s'étendre s'il se prolonge dans le temps, devenant alors un conflit prolongé (*protracted conflict*)⁸². De nombreuses études montrent, en effet, que plus le conflit est prolongé, plus il sera difficile d'y mettre fin. À ce titre, la communauté internationale et les organisations internationales ont intérêt à agir rapidement pour éviter que le conflit ne s'enlise et finisse par enclencher de nouvelles dynamiques d'intensification telles que l'émergence de nouvelles parties prenantes ou de nouveaux enjeux⁸³.

Tertio, les conflits dans les Balkans ont montré à quel point le débordement des zones de combats pouvait contribuer à intensifier un conflit. Le processus de diffusion des conflits internes, qui relève d'une mécanique complexe⁸⁴, peut, en effet, marquer une différence entre le nombre de personnes affectées par le conflit selon que celui-ci est localisé, généralisé à l'ensemble d'un pays, voire internationalisé s'il s'étend à un autre pays. Le déploiement, en 1995, de la Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORPRONU) visait par exemple à éviter le débordement du conflit dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Comment les organisations européennes empêchent-elles l'expansion de la violence ? Quels sont les instruments – structurels, opérationnels – utilisés et dans quelle mesure sont-ils efficaces ? Telles sont les principales problématiques que les auteurs de cette section abordent.

Une distinction est opérée entre les outils diplomatiques, tels que la médiation, et les outils opérationnels relevant d'actions civiles ou militaires. La deuxième contribution de George Dura analyse les actions de médiation entreprises en Moldavie par les organisations régionales

⁸² Le concept de « conflit prolongé » a été défini par Azar, Jureidini et McLaurin comme suivant : « Protracted conflicts are hostile interactions which extend over long periods of time with sporadic outbreaks of open warfare fluctuating in frequency and intensity. They are conflict situations in which the stakes are very high – the conflicts involve the whole societies and act as agents for defining the scope of national and social solidarity. [...] Protracted conflicts, that is to say, are not specific events or even clusters of events at a point time; they are processes ». Azar, E.E., Jureidini, P., McLaurin, R., « Protracted Social Conflict ; Theory and Practice in the Middle East », in *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, n° 1, 1978, p. 41-60.

⁸³ Christopher Mitchell parle de cinq dynamiques supplémentaires d'intensification : la mobilisation, l'élargissement, la polarisation, la dissociation et l'incitation. Voir Mitchell, Ch., *op. cit.*, 2001, p. 11.

⁸⁴ Tranca, O, « La diffusion des conflits ethniques : une approche dyadique », in *Études internationales*, vol. 37, n° 4, 2006, p. 501-673 ; voir également Buhaug, H. et Gates, S., « The Geography of Civil Wars », in *Journal of Peace Research*, vol. 39, n° 4, 2002, p. 417-433.

européennes. Du point de vue des instruments opérationnels, l'article de Galia Glume compare à quatre niveaux d'analyse le rôle, l'action, le discours, les potentialités et les écueils de l'OTAN et de l'UE eu égard à la gestion des conflits. Cet article s'envisage donc comme une étude comparative qui tente de mettre en évidence comment, nonobstant certains objectifs communs énoncés dans les années 1990 et 2000, avec la transformation de l'Alliance et l'émergence de la PESD, l'Union européenne et l'OTAN se distinguent dans leurs opportunités d'action pour la gestion civile et militaire des crises. Cet article est complété par la réflexion d'Alain De Nève qui dresse un bilan pointu des évolutions institutionnelles et des opérations de stabilisation complexes conduites par l'UE et l'OTAN dans les espaces paneuropéen et eurasiatique depuis 2001.

Lætitia Spetschinsky aborde l'action diplomatique et opérationnelle mise en œuvre par la Communauté des États indépendants (CEI) dans l'espace postsoviétique. À travers son étude, ce n'est pas seulement le rôle de la CEI dans la gestion des conflits qui est déconstruit et analysé, mais aussi le fonctionnement d'une des organisations régionales les moins connues et les moins transparentes qui est mise à jour.

Le dernier article de cette section écrit par Tanguy Struye de Swielande aborde sous un angle spécifique l'action des organisations régionales européennes. En effet, les organisations internationales ont longtemps été considérées par les réalistes comme de simples « arènes de pouvoir »⁸⁵. Les courants néo-libéraux, internationalistes et constructivistes ont permis de dépasser cette vision stratocentrée des relations internationales, contribuant ainsi à donner une autonomie aux organisations internationales. L'article de Tanguy Struye portant sur la région élargie de la mer Noire s'inscrit dans cette évolution : en dressant un bilan des acteurs présents dans cette région à haute valeur stratégique, l'auteur met à jour le jeu des acteurs dominant cet espace, les États.

La dernière section de cet ouvrage est dédiée à l'évaluation du rôle des organisations régionales dans la prévention de la récurrence de la violence en agissant sur les causes profondes d'un conflit. En 1992, l'Agenda pour la paix soulignait déjà la nécessité « d'extirper les causes les plus profondes du conflit : la misère économique, l'injustice sociale

⁸⁵ Sur ce débat, voir : Pentland, C.-P., « International Organisations », in Rosenau, J., Thompson, K. and Boyd, G. (eds.), *World Politics, An Introduction*, New York, Free press, 1976 ; Ambrosetti, D. et Buchet de Neuilly, Y., « Les organisations internationales au cœur des crises », in *Cultures et Conflits, Configurations empiriques et jeux d'acteurs*, Paris, L'Harmattan, 2009, vol. 75, n° 3, p. 7-14.

et l'oppression politique »⁸⁶. Depuis lors, la consolidation de la paix est devenue une composante essentielle du maintien de la paix. La nouvelle Commission de consolidation de la paix de l'ONU (CCP) créée en 2006 définit ce concept comme « tout ce qui est nécessaire pour aider un pays à passer de la guerre à la paix ». Les autres organisations internationales n'ont pas développé autant que ce concept, même si l'on peut retrouver des équivalences dans leurs doctrines respectives.

Globalement, les missions post-conflit regroupent un ensemble d'activités assez variables qui visent toutes à « restaurer l'ordre [créer] et [maintenir] un environnement sûr où les services publics peuvent être rétablis et l'infrastructure civile reconstruite, afin de rétablir des institutions étatiques viables et permettre un retour à la normale et à la paix »⁸⁷. La « doctrine fondamentale » de l'ONU repère quatre domaines principaux d'activités :

- a) la restauration de la capacité de l'État à assurer la sécurité et à maintenir l'ordre public ;
- b) le renforcement de l'État de droit et du respect des droits de l'homme ;
- c) l'appui à la création d'institutions politiques et mise en place de processus participatifs légitimes et
- d) la promotion du redressement et du développement économique et social, y compris le retour et la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés déracinés par le conflit⁸⁸.

Les articles de cette section abordent ces différentes facettes de la consolidation de la paix qui font honneur au concept de *statebuilding*. Les aspects institutionnels de la reconstruction de l'État en sortie de crise seront analysés au travers des articles de Françoise Massart-Piérard et de Charlotte Van der Auwera. Françoise Massart aborde un sujet aussi original que redoutable : la place de la culture dans la gestion des conflits. En partant de l'ambivalence du facteur culturel, source de tension et facteur de paix, Françoise Massart-Piérard montre comment les organisations régionales se sont progressivement investies dans le champ de la prévention structurelle de la violence par le biais de la culture. Charlotte Van der Auwera, quant à elle, analyse les instruments utilisés par les organisations régionales dans le but d'installer la démo-

⁸⁶ Boutros-Ghali, B., *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.

⁸⁷ De Hoop Scheffer, A., « Opérations de stabilisation de la paix », article disponible sur le site du réseau de recherche francophone sur les opérations de paix (ROP) : <http://www.operationspaix.net/>.

⁸⁸ Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations*, Département des opérations de maintien de la paix et département de l'appui aux missions, 18 janvier 2008.

cratie. Son étude s'attache à analyser la portée des programmes d'aide en matière de droits de l'homme, d'État de droit, d'élections, de réformes législatives ou encore dans le secteur des médias.

Le dernier volet de cette section est consacré aux questions de la justice et de la mémoire. Cette dimension a longtemps été négligée dans les *Peace Studies*, mais la communauté scientifique a récemment montré l'importance de cette composante dans le processus de construction d'une paix durable. La réconciliation est devenue un outil essentiel de consolidation de la paix. Justice et mémoire en sont les composantes majeures. Dans cette optique, Joël Hubrecht analysera les relations entre les organisations régionales et la justice internationale dans les Balkans tandis que Valérie Rosoux et Nadim Farhat examineront les outils liés à la gestion des mémoires conflictuelles dans la région. La contribution de Ward Vloeberghs, quant à elle, achève cette réflexion commune en abordant la problématique du patrimoine urbain, considéré à la fois comme un instrument potentiel de réconciliation et comme un enjeu probable de conflit.

Sélection bibliographique

- Björn, H. and Fredrik, S., « The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics », in *Global Insight*, vol. 12, n° 3, 2006.
- Burton, J.W., « Conflict-Dispute Distinction », in *Conflict: Resolution and Provention*, New York, St. Martin's Press, July 1990. p. 2.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflicts*, New York, Carnegie, July 1998, 256 p.
- Crocker, C., Hampson, F.O., Aall, P., *Leashing the Dogs of War. Conflict management in a Divided World*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2007.
- Fisher, R. and Keashly, L., « The Potential Complementarity of Mediation and Consultation Within a Contingency Model of Third-Party Intervention », in *Journal of Peace Research*, vol. 28, n° 1, 1991.
- Jorgensen, K.E. (ed.), *The European Union and International Organizations*, London, Routledge, 2009.
- Miall, H., « Conflict Transformation : A Multi-Dimensional Task », in *Online Berghof Handobook for Conflict Transformation* (version 2004 consultée en fichier pdf le 11 janvier 2007 sur berghof-handbook.net).
- Mitchell, C. « Conflict, Social Change and Conflict resolution. An Enquiry », in *Online Berghof Handbook for Conflict Transformation*. (Version : 30 mars 2001, consulté le 12 juillet 2009 on www.berghof-handbook.net).
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T. and Miall, H., *Contemporary Conflict Resolution: the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge, Polity Press, 2005.
- Reimann, C., « Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation-Reflections from a Theoretical Perspective », in *Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management* (ed.), *Berghof Handbook for Conflict*

- Transformation*, March 2001, disponible à l'adresse suivante : <http://www.berghof-handbook.net/reimann/final.pdf>, p. 5.
- Thelen, K., « How Institutions Evolve : Insights From Comparative Historical Analysis », in James, M. and Dietrich, R. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Tranča, O., « La diffusion des conflits ethniques : une approche dyadique », in *Études internationales*, vol. 37, n° 4, 2006, p. 501-673.
- Wallensteen, P., *Understanding Conflict Resolution : War, Peace and the Global System*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Sage Publications, 2002.
- Zartman, W., *Preventive Negotiation : Avoiding Conflict Escalation*, Boston, Rowman and Littlefield, 2001.

Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales

Michel LIÉGEOIS

Professeur à l'Université catholique de Louvain

I. Introduction : de la pertinence d'une approche européocentrée

Si cet ouvrage a retenu l'option régionale européenne pour une analyse des instruments institutionnels de maintien de la paix et de la sécurité internationales, c'est avant tout pour des raisons pratiques. Le volume imparti ne permettait pas d'englober l'ensemble des acteurs – de plus en plus nombreux – qui affirment leurs ambitions et développent des capacités en la matière. L'approche comparative offrait certes une alternative envisageable, mais elle fut écartée pour la même raison de volume disponible, mais aussi par crainte du risque de dilution du projet originel, à savoir l'analyse systématique et approfondie des acteurs institutionnels européens. Ainsi, les contributions qui suivent apporteront-elles chacune leurs arguments propres à ce projet. Quant au propos de cet article liminaire, il est de replacer la dimension régionale de l'analyse proposée par l'ouvrage dans le contexte plus général du maintien de la paix et de la sécurité internationales au niveau global.

Pour le géopoliticien français Aymeric Chauprade, « le phénomène de régionalisation désigne la tendance à voir des États appartenant à une même région géographique se rapprocher, d'un point de vue économique ou politique »¹. Ladite tendance s'est puissamment développée après la Seconde Guerre mondiale, soutenue pour l'essentiel par des motivations d'ordre économique. Il en résultera une multiplication des accords régionaux et des organisations régionales, laquelle connaîtra une

¹ Chauprade, A., *Géopolitique – Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2007, p. 899.

nouvelle accélération après la fin de la guerre froide. Si certains de ces groupements régionaux ne manifestent d'autre ambition que de réaliser des économies d'échelles en élargissant les marchés nationaux à leur voisinage régional selon une logique de proximité, d'autres ont affiché dès leur fondation des objectifs d'intégration politique. C'est toutefois sous l'empire de la nécessité que quelques-uns feront le choix de développer des capacités propres en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les développements de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) à partir de la fin de la décennie 1990 résultent ainsi d'une prise de conscience consécutive à l'impuissance des Européens à gérer la crise des Balkans. De même, la refondation du panafricanisme à la conférence Syrte en 1999 et les grandes ambitions en matière de maintien de la paix affichées depuis lors par l'Union africaine prennent racine dans le traumatisme provoqué par les événements de Somalie en 1992 et du Rwanda en 1994.

Le champ des études de sécurité a suivi une évolution parallèle. Alors que la guerre froide avait focalisé l'attention des études stratégiques – pour reprendre la terminologie de l'époque – sur le niveau systémique de la confrontation bipolaire entre les deux superpuissances, la fin de la guerre froide change la donne. Désormais, la conflictualité dans le monde se manifeste aux niveaux inférieurs : régional, interétatique, voire intraétatique. Ainsi, Barry Buzan part-il du postulat que la sécurité est d'ordre relationnel pour en inférer que les problèmes de sécurité apparaissent surtout avec les voisins proches, d'où l'attention particulière réservée par cet auteur au niveau régional, notamment à travers la notion de complexe régional de sécurité².

II. Globalisme vs. Régionalisme : brève histoire d'un dilemme

A. Le régionalisme face à l'utopie universaliste

Les traumatismes provoqués par les deux grands conflits mondiaux du XX^e siècle ont chacun constitué le ferment d'ambitieux projets d'organisations universelles de sécurité collective, la Société des Nations (SDN) et l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'ampleur inédite des pertes humaines et matérielles suscita une réaction d'indignation : « plus jamais ça ! » Ce contexte historique exceptionnel ouvre une fenêtre d'opportunité unique pour la mise à l'agenda politique d'idées à caractère utopique jusque-là confinées dans les cercles

² Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, L. Rienner Publishers, 1998, p. 95-118.

intellectuels et militants. La radicalité même de ces contre-décisions³ explique en grande partie la méfiance manifeste des textes fondateurs de ces deux institutions à l'égard des instruments régionaux de maintien de la paix.

Si le Pacte de la SDN ne dit mot des organisations régionales, c'est tout d'abord parce qu'elles n'existent pas à l'époque de sa signature. Une grande part de l'Asie et de l'Afrique est toujours sous domination coloniale tandis qu'en Europe les ententes du début du XX^e siècle ont surtout pris la forme d'alliances militaires. Or, les fondateurs de la SDN estiment que ces dernières précipitèrent la chaîne d'événements qui ont conduit à la Première Guerre mondiale. Le Pacte focalise dès lors son attention sur le potentiel belligène desdites alliances, son article 20 abrogeant *toutes obligations ou ententes inter se incompatibles avec ses termes* et engage ses membres à *n'en pas contracter à l'avenir de semblables*.

L'article suivant apparaît dès lors pour ce qu'il est : une simple exception à l'interdiction générale qu'exprime l'article 20 : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne seront considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte »⁴.

Un quart de siècle plus tard, les mêmes causes produiront les mêmes effets.

B. L'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales

À Dumbarton Oaks, le 7 octobre 1944, les quatre puissances⁵ refusèrent de reconnaître les organismes régionaux et validèrent une version résolument universaliste de la sécurité collective. Les quelques dispositions relatives à ces derniers consacraient leur « caporalisation étroite »⁶. À San Francisco, sept mois plus tard, ces dispositions furent

³ Barréa, J., *L'utopie ou la guerre – d'Érasme à la crise des Euromissiles*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1986, p. 91. Pour un commentaire sur cette notion et celle, liée, « d'excédent culturel des crises », voir Liégeois, M., « Culture et théories des relations internationales : l'approche de Jean Barréa », in Massart-Piérard, F. (dir.), *Culture et Relations internationales – Liber amicorum Jean Barréa*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2007, p. 17-29.

⁴ Pacte de la Société des Nations, article 21.

⁵ États-Unis, URSS, Grande-Bretagne et Chine.

⁶ Kodjo, E. et Gherari, H., « Article 52 », in Cot, J.-P., Pellet, A. et Forteau, M., *La Charte des Nations Unies*, Commentaire article par article, 3^e édition, Paris, Economica, 2005, p. 1369.

combattues par plus des deux tiers des délégations⁷. Si, en définitive, la Charte ne retint que très partiellement leurs vues, c'est parce qu'elles agirent en ordre dispersé face au bloc des grandes puissances.

Le résultat obtenu tient dans le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies dont la formulation ambiguë porte la marque du rapport de force entre les thèses universalistes et régionalistes qui a présidé à sa rédaction. Non seulement les notions d'accord régional et d'organisme régional n'y sont pas définies, mais le paragraphe essentiel reprend la même formulation négative que celle de l'article 21 du Pacte de la SDN, à savoir qu'il se borne à constater l'absence d'incompatibilité entre la Charte et les accords ou organismes régionaux. 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 ».

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 à 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 ».

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.

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 la guerre froide 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 Pearson et Dag Hammarskjöld et en l'absence de base juridique

⁷ Sur 50 délégations présentes à la conférence, on comptait 20 Républiques latino-américaines, six États arabes, et quatre États européens (France, Pays-Bas, Belgique et Grande-Bretagne), tous partisans à des degrés divers des thèses régionalistes.

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.

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 (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.

C. Un agenda pour la paix

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

Six mois plus tard, Boutros Boutros-Ghali rend public son rapport *An Agenda for Peace*⁸. Ce document fondateur jette les bases politiques et conceptuelles du rôle des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales 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 palier 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 leur relation avec les Nations Unies, en particulier le Conseil de sécurité, s'appuie 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

⁸ Boutros-Ghali, B., *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.

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.

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 du rapport, 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 résolution⁹ 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, inquiétait nombre de délégations, notamment au sein du G77¹⁰.

D. 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

⁹ A/RES/47/120 B, 20 septembre 1993.

¹⁰ Le Groupe des 77 est une coalition de pays en développement, conçue pour promouvoir les intérêts économiques collectifs de ses membres et créer une capacité de négociation accrue aux Nations Unies. Créée par 77 pays, l'Organisation a grandi et compte actuellement 130 pays membres. Le groupe fut fondé le 15 juin 1964 par la Déclaration commune des 77 pays à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

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 *An Agenda for Peace*. C'est la raison pour laquelle, le Secrétaire général prit l'initiative de compléter l'« Agenda » par un « Supplément »¹¹ tirant les principales leçons des 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), *co-déploiement* (déploiement simultané au Libéria d'une opération de maintien de la paix régionale, ECOWAS, et d'une cellule ONU de soutien et d'évaluation), *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 :

- a) Établissement de mécanismes de consultations ;
- b) Primauté des Nations Unies telle que définie dans la Charte ;
- c) Partage des tâches clair et approuvé par chacune des organisations ;

¹¹ Boutros-Ghali, B., *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.

- d) 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'a eu sur le maintien de la paix la trilogie funeste de la première moitié de la décennie 90, à savoir, les Balkans, la Somalie et le Rwanda.

E. La funeste trilogie et la mutation du maintien de la paix

La funeste trilogie ONUSOM, FORPRONU et MINUAR fut à l'origine des événements les plus dramatiques auxquels aient dû faire face les Casques bleus depuis leur création en 1956. Elle a conduit l'ONU à fournir un effort d'analyse introspective sans précédent. Sous l'impulsion de Kofi Annan¹², ont successivement été publiés trois rapports exemplaires de lucidité et d'autocritique, sur le Rwanda¹³, sur la chute de Srebrenica¹⁴ et enfin sur les opérations de maintien de la paix dans leur ensemble¹⁵.

Ce dernier, rédigé par un groupe d'experts dirigé par le diplomate algérien Lakhdar 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-régionales »¹⁶, 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 régions »¹⁷. Dès lors,

¹² Secrétaire général adjoint en charge des opérations de maintien de la paix de 1993 à 1996, il devient Secrétaire général le 1^{er} janvier 1997, poste qu'il quittera le 31 décembre 2006.

¹³ Rapport d'enquête indépendant sur l'action des Nations Unies pendant le génocide au Rwanda, New York, Nations Unies, 15 décembre 1999.

¹⁴ *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.

¹⁵ Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, New York, Nations Unies, 25 août 2000.

¹⁶ Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, *op. cit.*, 2000, § 54.

¹⁷ *Ibidem*.

le Rapport estime qu'il « faudrait fournir aux organisations régionales et sous-régionales des services de formation, du matériel, un appui logistique et d'autres ressources »¹⁸.

À l'occasion de la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a présenté un rapport¹⁹ 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 paix²⁰, rappelle la primauté du Conseil de sécurité²¹ et surtout, souligne les « problèmes considérables »²² que pose la coopération entre l'ONU et les organisations régionales.

III. Vers une prolifération des faiseurs de paix ?

Sur quarante-six²³ opérations de paix²⁴ en cours en 2009, près d'une quarantaine comportaient une forme quelconque de partenariat inter-institutionnel.

Les institutions impliquées dans lesdits partenariats sont de plus en plus diverses et nombreuses. Aux côtés de l'ONU, qui demeure l'acteur central du maintien de la paix avec plus de 90 000 soldats, policiers et observateurs militaires déployés dans dix-sept opérations, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et l'Union africaine (UA) ont elles aussi développé et mis en œuvre des capacités significatives en matière d'opérations de paix. À ce quatuor ONU-OTAN-UE-UA, il faut encore ajouter les organisations subrégionales africaines²⁵ qui joueront un rôle décisif dans la nouvelle architec-

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ 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.

²⁰ *Op. cit.*, § 88.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ Selon le recensement effectué par le Réseau francophone sur les opérations de paix : <http://www.operationspaix.net/>.

²⁴ Le terme « opération de paix » recouvre « Une intervention multinationale revêtue de la légitimité internationale, visant à prévenir un conflit ou à rétablir, maintenir, stabiliser, consolider ou imposer la paix par le déploiement de personnel militaire, policier ou civil ». Pour un commentaire de cette définition voir Michel Liégeois, *Opération de paix*, lexicque en ligne : <http://www.operationspaix.net/Operations-de-paix>.

²⁵ Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté sud-africaine de développement (SADC), Autorité intergouvernementale pour le

ture de paix et de sécurité africaine (APSA) dont les forces en attente (FAA) sont supposées être opérationnelles en 2010. D'autres institutions telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA) ou la Communauté des États indépendants (CEI) ont apporté des contributions plus limitées et ponctuelles.

La fréquence des partenariats interinstitutionnels s'explique par une combinaison de facteurs au premier rang desquels figure la disparité des capacités opérationnelles des organisations concernées. En dehors de l'ONU et de l'OTAN, aucune autre organisation ne dispose des ressources et du savoir-faire requis pour assurer seule le déploiement permanent d'une centaine de milliers de gardiens de la paix sur près d'une vingtaine de théâtres d'opérations. Encore convient-il de préciser que l'ONU ne peut ni ne veut pratiquer la contre-insurrection telle que l'OTAN la pratique en Afghanistan et que, à l'inverse, l'OTAN ne peut ni ne veut pratiquer le maintien de la paix multidimensionnel de longue durée à l'instar de ce que pratiquent les Nations Unies en Haïti et dans de nombreuses missions sur le continent africain. Ces disparités capacitaires – de même que les spécificités des cultures stratégiques des organisations – conduisent paradoxalement celles-ci à coopérer entre elles dans une perspective de complémentarité afin de couvrir l'éventail des fonctions requises sur un théâtre d'opérations donné.

Une seconde raison qui justifie la mise en place de partenariats interinstitutionnels est la recherche de légitimité. La littérature sur le maintien de la paix a souvent souligné le rôle essentiel du Conseil de sécurité en tant que pourvoyeur de légitimité internationale²⁶. Pendant la guerre froide, le caractère onusien des opérations de maintien de la paix de la première génération a ainsi permis à celles-ci de connaître un âge d'or qui doit beaucoup à la dimension universelle des Nations Unies et à leur positionnement sans équivalent dans un contexte géopolitique marqué par l'opposition bipolaire entre les superpuissances. A contrario, les interventions non revêtues de la légalité onusienne – Kosovo (1999), Irak (2003) – ont fait l'objet de polémiques sur leur légitimité. Plus récemment, la légitimité de l'ONU elle-même a été mise en cause par certains groupuscules violents ainsi qu'en attestent les attentats meurtriers de Bagdad (2003) et Alger (2007). Ces actions résultent d'une stratégie visant à dépeindre l'ONU comme le vecteur des intérêts occidentaux et, partant, à contester sa légitimité à intervenir dans un certain nombre de conflits. Du coup, la logique habituelle s'inverse et c'est en concluant des partenariats avec des organisations régionales que

développement (IGAD), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et Afrique du Nord.

²⁶ Notamment : Claude, I., *Swords into Plowshares*, Random House, 4th édition, 1971.

les Nations Unies peuvent combler leur déficit de légitimité à l'égard de certaines des parties au conflit. C'est le cas au Darfour où l'ONU n'aurait pu se déployer sans s'associer à l'UA.

A. Une typologie des partenariats interinstitutionnels²⁷

Tout en reconnaissant que chaque situation présente un caractère *ad hoc* et *sui generis*, Bah et Jones²⁸ distinguent trois types de partenariats interinstitutionnels en matière d'opérations de paix : séquentiel, parallèle ou intégré.

Le partenariat de type séquentiel décline l'opération en différentes étapes dont chacune sera prise en charge par une organisation différente. Dans la plupart des cas, la composante initiale est régionale (INTERFET²⁹ au Timor oriental, CEDEAO au Libéria, UA au Burundi) et se voit relevée par une mission de l'ONU dans un délai généralement proche d'un an. Cette modalité joue sur les avantages comparatifs de chacun des acteurs. En raison même de leur proximité géographique, les acteurs régionaux sont plus à même d'intervenir rapidement, mais ils manquent souvent des ressources logistiques et financières pour assurer une présence à long terme. À l'inverse, la machinerie onusienne est plus lente à se mettre en mouvement, mais elle dispose de capacités inégalées pour mener, dans la longue durée, des actions multidimensionnelles de soutien à la paix. Certains estiment que ce modèle devrait être systématisé. L'UE l'a ainsi conceptualisé sous la dénomination de *Bridging Model*³⁰. De son côté, le groupe d'experts dirigé par Romano Prodi³¹ propose que les missions de paix de l'UA passent progressivement sous la direction de l'ONU dans les six mois de leur déploiement³². Il existe toutefois quelques cas où le transfert ne s'est pas opéré au

²⁷ Une version plus développée de cette section a été publiée dans Liégeois, M., « Opérations hybrides : premières leçons de la MINUAD », in Coulon, J. (dir.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Outremont (Québec), Athéna éditions, 2009.

²⁸ Bah, A.S et Jones, B.D., *Peace Operations Partnerships : Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements*, Center on International Cooperation, New York University, May 2008, p. 2.

²⁹ *International Force for East Timor*, coalition *ad hoc* ayant l'Australie comme principale composante.

³⁰ EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration, Adopted by the European Council (17-18 June 2004), p. 4.

³¹ Président du Conseil des ministres italien du 18 mai 1996 au 9 octobre 1998 et du 17 août 2006 au 21 février 2007. Président de la Commission européenne du mois de septembre 1999 au 22 novembre 2004.

³² Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/63/666 – S/2008/813, Rapport du groupe d'experts ONU-UA sur les modalités d'appui aux opérations de paix de l'UA sous mandat des Nations Unies, 31 décembre 2008, p. 3.

bénéfice de l'ONU : en Bosnie (transfert de l'OTAN à l'UE) et au Kosovo (de l'ONU à l'UE), par exemple.

Le partenariat peut aussi prendre la forme d'opérations parallèles. C'est le cas lorsque l'ONU et d'autres entités opèrent sur le même théâtre en utilisant des chaînes de commandement séparées tout en œuvrant aux mêmes objectifs. Jusqu'à présent, le parallélisme n'a jamais concerné des opérations de nature identique. Au contraire, c'est une logique de complémentarité qui gouverne le déploiement de personnel de type différent (militaires en kaki, gardiens de la paix, observateurs militaires, policiers, personnel civil) et réalisant des tâches distinctes.

Une première variante de cette modalité consiste en un déploiement militaire de courte durée par une organisation en soutien temporaire à une autre. Les opérations Artémis (2003) et EUFOR RDC (2006) réalisées par l'UE en soutien à la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) constituent de bons exemples de cette variante, laquelle a fait l'objet d'une conceptualisation par l'UE sous la dénomination de *Stand-By Model*³³. Cette modalité avait été inaugurée dès 1995 par la Force de réaction rapide (FRR) déployée en soutien à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), en Bosnie³⁴. La brève intervention britannique, en 1999, en soutien à la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) de même que la présence prolongée de l'opération française Licorne en soutien à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), constituent des versions mono nationales d'opérations parallèles.

Une deuxième variante des opérations parallèles consiste dans le déploiement concomitant de militaires et d'observateurs par deux organisations distinctes. Ce fut le cas avec l'ONU et l'UA le long de la frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée ou encore avec la CEI et l'ONU en Géorgie. Dans ce dernier exemple, il y eut même, entre septembre 2008 et juin 2009, date de la fin de la Mission de l'ONU en Géorgie (MONUG), une triple présence lorsque des observateurs de l'UE furent à leur tour déployés sur le même théâtre d'opérations.

³³ EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration, Adopted by the European Council (17-18 June 2004), p. 5.

³⁴ Plusieurs pays participants à la FORPRONU décidèrent de créer en juin 1995 une Force de réaction rapide (FRR). Celle-ci était destinée à assurer une meilleure protection des soldats de la paix déployés en Bosnie, mais aussi à désenclaver Sarajevo et à réoccuper les sites de regroupement d'armes lourdes des forces serbes autour de la capitale bosniaque. Composée de trois brigades et commandée par le Général français SOUBIROU, la FRR se composait de 4 500 hommes dotés de blindés et d'armes lourdes, issus de France, du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Les États-Unis et l'Allemagne assuraient le transport aéroporté, l'aide logistique et médicale.

Une dernière variante consiste dans le déploiement parallèle de deux opérations, l'une militaire l'autre civile. Inauguré en Bosnie après les accords de Dayton (1995), ce modèle a vu cohabiter une opération militaire de l'OTAN (SFOR-IFOR) avec la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH). Quatre années plus tard, cette modalité fut reproduite pratiquement à l'identique au Kosovo avec la KFOR et la MINUK.

Plus rare est la troisième forme de partenariat qui clôt la typologie : les opérations conjointes³⁵. Dans ce cas, une organisation accepte de subordonner ses moyens au commandement de l'autre. Haïti fut le théâtre de la première expérience de ce type lorsque, en 1993, dans le cadre de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH), les moyens de l'ONU et de l'OEA furent placés sous l'autorité d'un Représentant spécial unique. La MINUAD constitue la version la plus récente et la plus élaborée de déploiement conjoint.

À l'instar de toute typologie, la logique tripartite proposée ici fige sans doute à l'excès les formes de coopération interinstitutionnelle. La réalité peut s'avérer plus subtile. Ainsi, considérer le duo KFOR-MINUK comme un partenariat de type parallèle omet une caractéristique essentielle de la MINUK, laquelle était composée de quatre organisations différentes³⁶ qui fusionnèrent leurs capacités civiles pour les placer sous l'autorité du Représentant spécial de l'ONU. Le pôle MINUK de ce partenariat parallèle devenait donc lui-même une opération conjointe.

Plus récemment, au Tchad, les logiques parallèles et séquentielles furent utilisées de concert puisque le déploiement des militaires de l'EUFOR Tchad-RCA intervint parallèlement à celui du personnel civil et de police fourni par l'ONU. En mars 2009, la relève de l'EUFOR Tchad-RCA par les Casques bleus de la MINURCAT procédait quant à elle d'une logique séquentielle.

Il n'est pas aisé de répondre de façon générale à la question de savoir si l'implication des organisations régionales dans le maintien de la paix présente un avantage particulier en comparaison de ce que peut réaliser l'ONU elle-même. En vérité, tel Janus, la régionalisation du maintien de la paix présente deux visages indissociables. L'un offre les avantages

³⁵ Nous nous écartons ici à dessein de la terminologie utilisée par Bah et Jones. Ces derniers utilisent en effet le terme « *Integrated Operations* » pour désigner la troisième catégorie de leur typologie. Traduit littéralement en français par « Opérations intégrées », ce terme induit un risque de confusion avec le concept onusien d'opération intégrée qui désigne les opérations dans le cadre desquelles l'ensemble des ressources de l'ONU dans le pays de déploiement est placé sous l'autorité unique du Représentant du Secrétaire général.

³⁶ L'ONU, le Haut commissariat aux réfugiés (HCR), l'UE et l'OSCE.

d'une structure de proximité, l'autre présente les inconvénients de se passer de la légitimité et du caractère universel de l'ONU.

B. Les avantages du maintien de la paix régional³⁷

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 attribué la lenteur de la machinerie onusienne pour ne pas placer en tête de liste ce premier avantage du maintien 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. Ceci 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. Dans certains cas

³⁷ Cette section reprend des éléments revus et actualisés de Liégeois, M., « Opérations de paix : la question de la régionalisation », in Coulon, J. (dir.), *Guide du maintien de la paix 2005*, Outremont (Québec), Athéna éditions, 2004, p. 17-33.

(Soudan), l'ONU peut être à ce point décriée par l'une des parties, que le seul opérateur acceptable est l'organisation régionale dont l'action est perçue comme moins intrusive et donc moins coûteuse politiquement pour le pouvoir en place. Cette tendance quelque peu pernicieuse à dépendre l'ONU comme le véhicule d'intérêts particuliers – « occidentaux », en l'occurrence – suscite des inquiétudes légitimes, mentionnées notamment par le groupe d'experts dirigé par Lakhdar Brahimi dans son rapport sur la sécurité du personnel de l'ONU³⁸.

Non-interférence de puissances tierces : une des conditions essentielles de succès d'une opération de 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.

C. Les inconvénients du maintien de la paix régional

Impartialité vs. 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 satisfaite que si l'organisation intervenante adopte un comportement de stricte impartialité et est reconnue ainsi par lesdites parties. Le contexte régional risque toutefois de se prêter assez mal à la réalisation 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 l'impartialité nécessaire au rôle de tierce partie.

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

³⁸ Organisation des Nations Unies, *Press Conference by Lakhdar Brahimi, Chairman, Independent Panel on Safety, Security of United Nations Personnel, Premises*, Département de l'information, Division de l'information et des médias, New York, le 30 juin 2008.

Limitation des capacités : hormis l'OTAN, dont le cas est particulier, et l'UE, aucune organisation régionale dans le monde ne possède les capacités requises pour mener des opérations de paix de longue durée et de grande envergure 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 approche celle de l'ONU en matière d'opérations de 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 certains 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.

Les arguments énumérés ci-devant 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 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 ?

Faut-il rappeler que les troupes³⁹ déployées par l'Union africaine pour veiller sur le processus de paix au Burundi, confrontées à un manque permanent 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 5 650 casques bleus. De même, la mission de l'Union africaine au Darfour a-t-elle dû être remplacée par une mission dite « hybride », UA-ONU, mais qui est, en réalité, une mission de l'ONU à composante majoritairement africaine⁴⁰. Enfin, l'actuelle mission de l'Union africaine en Somalie se révèle incapable de faire face au chaos dans lequel le pays est plongé depuis plus d'une décennie. Les programmes visant à combler ce déficit de capacités, tels EURO CAMP⁴¹ et ACRI/ACOTA⁴², vont certes dans le bon sens et sont encouragés par l'ONU, mais ils masquent mal le désengagement militaire occidental vis-à-vis des opérations de l'ONU sur le continent noir.

IV. Approches européennes du régionalisme

Avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le continent européen connaît une concentration unique d'organisations actives dans la prévention et la résolution des conflits.

Fondée dans le cadre de la guerre froide en tant qu'alliance militaire défensive, l'OTAN, après une brève période de doute sur son utilité, s'est progressivement muée en une organisation de sécurité, notamment en adoptant un « nouveau concept stratégique », à l'occasion du sommet de Washington, en 1999⁴³. Depuis, lors, l'OTAN, constitue l'organisation internationale détenant les plus fortes capacités militaires susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre d'opérations de paix. En la matière, elle a expérimenté diverses modalités : soutien et frappes aériennes en appui à la FORPRONU, mise en œuvre du volet militaire des accords de Dayton de 1995 (SFOR, IFOR), frappes aériennes

³⁹ 2 700 soldats sud-africains, éthiopiens et mozambicains.

⁴⁰ Liégeois, M., « Opérations hybrides : premières leçons de la MINUAD », in Coulon, J. (dir.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Outremont (Québec), Athéna éditions, 2009, et Liégeois, M., « Darfour : Mission impossible pour la MINUAD ? », in *Rapport du GRIP*, Bruxelles, GRIP, 2009-6.

⁴¹ « Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix », à l'initiative de la France.

⁴² « African Crisis Response Initiative » devint par la suite « African Contingency Operations Training Initiative », à l'initiative des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

⁴³ Voir *infra*, l'article de Glume, G., « L'Union européenne et l'OTAN : la gestion militaire et civile des conflits au service d'intérêts de sécurité ».

coercitives contre la Yougoslavie (Kosovo) en 1999 et déploiement de la KFOR. Aujourd'hui, elle s'est presque totalement retirée des Balkans – où l'Union européenne a pris le relais – pour reporter ses efforts en Afghanistan où elle mène une opération aux frontières du *damage control* et de la contre-insurrection. Si les capacités militaires de l'OTAN sont inégales, son savoir-faire en termes d'opérations multidimensionnelles est nettement plus limité. L'OTAN est dès lors rarement autosuffisante. Pour être efficace dans le cadre d'un processus de résolution de conflit et de consolidation de la paix, il lui faut s'adjoindre les capacités d'autres organisations (ONU, UE) disposant des moyens nécessaires pour prendre en charge l'important volet civil d'une opération de paix.

L'intérêt de l'Union européenne pour les opérations de paix remonte à 1992. À cette époque, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'existe pas encore. La Communauté européenne se contente de la Coopération politique européenne (CPE) codifiée par l'Acte unique en 1986. C'est donc au sein de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) que les Européens abordent les questions militaires et qu'ils dressent l'inventaire des missions qu'ils envisagent de mener ensemble : les fameuses missions de Petersberg qui, aujourd'hui encore, forment le noyau des activités militaires que l'Union européenne envisage de prendre en charge. Même si l'éventail des missions inclut le « rétablissement de la paix », l'essentiel des tâches envisagées présente un profil nettement moins robuste et s'articule autour des activités de maintien de la paix et de stabilisation de conflits.

Dès 1993, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht dote l'Union européenne d'une PESC incluant une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Plus exactement, le traité instituant l'Union européenne fixe les cadres juridique et institutionnel au sein desquels de telles politiques pourront être développées, car, à ce moment, elles n'existent pas encore. La désintégration de la Yougoslavie en 1991 et 1992 donne bien vite l'occasion de mesurer l'écart considérable entre les attentes suscitées par ces intitulés prometteurs et l'incapacité des États membres à s'accorder pour leur donner un contenu substantiel. Les déboires européens dans les Balkans constituent un puissant incitant au développement d'une PESC/PESD digne de ce nom. À cet égard, le sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998) constitue une étape essentielle qui voit la Grande-Bretagne accepter l'idée du développement de capacités militaires européennes autonomes. L'année suivante, la guerre du Kosovo met à nouveau en évidence les faiblesses capacitaires européennes et la dépendance vis-à-vis des moyens militaires américains. Cette prise de conscience débouchera, en décembre de la même année, à l'occasion du Sommet d'Helsinki, sur la décision de doter l'UE d'une force d'intervention de 60 000 hommes capable

d'intervenir partout dans le monde. L'« Objectif global » lancé à cette occasion permet un inventaire systématique des lacunes capacitaires et la recherche de solutions communes pour y remédier.

La question de l'autonomie en matière de planification des opérations militaires européennes demeure toujours controversée. Les accords dits de « Berlin plus », en fixant les modalités d'accès de l'UE aux moyens de l'OTAN, tranchent provisoirement ce débat qui est à la fois pragmatique – faut-il reproduire au niveau de l'UE des moyens et des structures qui existent déjà au sein de l'OTAN ? –, mais aussi politique : quel est le niveau d'autonomie souhaitable pour l'UE vis-à-vis de l'OTAN ? L'adoption en décembre 2003 de la « Stratégie européenne de sécurité » constitue une nouvelle étape essentielle dans ce processus puisque, pour la première fois, les Européens s'accordent sur une vision commune de leur sécurité : identification des risques et des menaces, analyse des causes, axes principaux d'une stratégie de sécurité adaptée. Ce faisant, l'UE met l'accent sur l'importance d'une gestion multilatérale des questions de sécurité et sur la nécessité de renforcer les organisations internationales. Dans cette optique, dès l'année suivante, l'UE conclut avec l'Organisation des Nations Unies un accord de coopération sur la gestion militaire des crises. En matière d'opérations de paix, trois modalités sont envisagées par l'accord.

La décision de participer à une opération de paix de l'ONU relève de la souveraineté des États membres. Dans un souci d'efficacité et de coordination, l'accord prévoit cependant la mise sur pied d'une « Chambre de compensation » pouvant jouer le rôle d'interface entre l'ONU et les États de l'UE volontaires. L'on sait toutefois que depuis le milieu des années 1990, les pays de l'UE se montrent assez réticents à placer leurs soldats sous le commandement de l'ONU. Ce n'est donc pas cette modalité qui semble la plus susceptible d'être appliquée dans un futur proche. L'accord de coopération envisage une option alternative beaucoup plus susceptible d'application, à savoir des opérations de l'UE en soutien à l'ONU. Le document UE-ONU prévoit deux concepts opérationnels possibles : le *Bridging Model* et le *Stand By Model*. Le premier consiste dans le déploiement rapide d'une force de l'UE à la demande de l'ONU dans le cas d'une crise nécessitant une présence immédiate sur le terrain afin d'éviter une dégradation de la situation au cours de la période nécessaire à la constitution d'une force de l'ONU. Dans ce premier concept, c'est la capacité de déploiement rapide qui constituerait la plus-value des éléments de l'UE. Une telle capacité ne peut être considérée comme acquise à ce stade. Elle dépend en tout cas de la zone d'opération envisagée. Si l'Afrique centrale ne pose guère de problème en raison des nombreux accords existants (coopération militaire, transit, étape) et des troupes françaises qui y sont stationnées en permanence, une intervention au Sri Lanka, par exemple, poserait

davantage de problèmes et mettrait en évidence les lacunes de l'UE en matière de transport stratégique.

Le second concept opérationnel est celui du *Stand By Model*. Celui-ci consiste à tenir en réserve une force de l'UE susceptible d'appuyer une force de paix de l'ONU au cas où celle-ci serait confrontée à une détérioration brutale de la situation. Grâce à son profil robuste, la force de réaction rapide exerce un effet dissuasif sur les parties. Si la dissuasion échoue, le dispositif de l'UE interviendra en appui aux Casques bleus et, en dernier ressort, pourra jouer le rôle de force d'extraction. C'est ce concept d'opération qui a été mis en œuvre par l'UE dans le cadre des élections législatives de juin 2006 en République démocratique du Congo.

La guerre froide est terminée, mais elle explique encore largement l'évolution particulière de la zone géographique autrefois sous la domination soviétique. Pour l'essentiel, en effet, cette région demeure particulière en ce sens qu'elle gère ses questions de sécurité en interne et n'accepte guère l'intervention d'acteurs extérieurs. Dans ce contexte, la Communauté des États indépendants (CEI) a été amenée à jouer un rôle croissant, quoiqu'inattendu, dans un certain nombre de conflits.

Le Tadjikistan est, en 1993, le théâtre de la première opération de paix menée par la CEI. L'essentiel des 6 000 soldats est fourni par la Russie et quelques observateurs de l'ONU se déploient dans la zone. Deux ans plus tard, la CEI demande au Secrétaire général de l'ONU de déployer une opération de paix, mais ni l'ONU ni aucune autre organisation internationale ne souhaitent s'engager dans cette région. Cet épisode préfigurait le cas de la Géorgie.

Dans les cas qui précèdent, auquel on pourrait encore ajouter la Transnistrie, en Moldavie, on se trouve en présence d'opérations de paix concurrentes. Chaque partie insistant pour que persiste l'opérateur qui lui est le plus favorable. On notera toutefois quelques différences essentielles entre les opérations de la CEI et celles déployées par l'ONU ou l'UE. Parmi les opérations déployées par la CEI, seule l'opération au Tadjikistan était réellement multilatérale en ce sens qu'elle était commandée par un état-major de la CEI avec un commandement rotatif. Les autres constituaient plutôt des opérations russes autorisées par la CEI, mais non commandées par elle. De surcroît, ces autres opérations n'ont pas bénéficié d'une autorisation autre que celle de la CEI. Une telle autorisation était-elle nécessaire ? Tout dépend de la nature desdites opérations. S'il s'agit d'imposition de la paix, le chapitre VIII de la charte de l'ONU exige une autorisation du Conseil de sécurité. Bien entendu, la CEI ne considère pas ces opérations de la sorte.

Au-delà du problème de la légalité se pose celui de l'identité du principal prestataire des opérations de paix. On notera tout d'abord que

les opérations de la CEI ont innové en la matière puisqu'on a vu des troupes des parties au conflit intégrées dans le dispositif sous la forme de patrouilles communes (Transnistrie et Abkhazie) avec des résultats plutôt positifs. La principale question réside néanmoins dans le fait que les standards internationalement acceptés des opérations de paix requièrent que les contributeurs n'aient pas d'intérêt direct dans le conflit au sein duquel ils interviennent. L'intervention de contingents russes contrevient bien entendu de façon flagrante à ce principe et il serait bien naïf de ne pas y voir une forme particulière d'exercice de la puissance au sein de ce que Moscou considère comme son pré carré. Cela dit, peut-on sérieusement plaider en faveur de la régionalisation des opérations de paix tout en réfutant toute intervention des puissances régionales dans leur aire d'influence ?

V. Conclusion

Un constat s'impose en ce qui concerne les notions mêmes d'« organisme » ou d'« accord régional » mentionnées dans le chapitre VIII de la Charte. Ces expressions semblent avoir perdu tout sens propre et être devenues un habillage dont le maniement pourrait varier selon les circonstances propres à chaque situation⁴⁴. Cette conception semble être partagée tant par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité ainsi que par le Secrétaire général dont la pratique récente ratifie une acception extensive des notions en question. En effet, depuis 1994, le Secrétaire général de l'ONU invite les représentants des organisations régionales à rencontrer l'ONU lors d'une conférence au siège des Nations Unies à New York. Seize organisations ont pris part à la première réunion de ce type, en 1994. Vingt et une furent invitées à celle de 2003. Quant au débat thématique organisé par le Conseil de sécurité en novembre 2007 sur le rôle des organisations régionales et subrégionales en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, il vit la participation de dix-sept organisations en ce compris l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Pourtant, jusqu'il y a peu, l'opinion majoritaire était que l'OTAN relevait non de l'article 52, mais de la problématique de la légitime défense collective de l'article 51 de la Charte⁴⁵. La distinction opérée par l'article 52 entre alliances militaires et organismes régionaux semble toutefois frappée d'obsolescence dès lors que les alliances militaires comme l'OTAN se sont transformées, après la fin de la guerre froide, en organisations régionales de sécurité voire, à l'occasion, en prestataires de services pour le compte

⁴⁴ Kodjo, E. et Gherari, H., *op. cit.*, 2005, p. 1384.

⁴⁵ Kodjo, E. et Gherari, H., *op. cit.*, 2005, p. 1382.

de l'ONU (Bosnie, Afghanistan). Du reste, certains⁴⁶ n'hésitent pas à élargir davantage le champ couvert par l'article 52 de la Charte en y incluant des groupes parfois assez informels créés pour traiter une question particulière : conférences de paix, groupes de contact et autres « amis du Secrétaire général »⁴⁷.

Dès lors, si l'ONU demeure le centre de gravité du maintien de la paix et de la sécurité internationales, elle doit aujourd'hui concevoir son action dans un environnement marqué par l'accroissement du nombre de ses partenaires et par leur diversification. Parmi ces derniers, les acteurs régionaux jouent un rôle croissant. Les partenariats interinstitutionnels, certes parfois difficiles à mettre en œuvre, offrent de nouvelles solutions dans la quête incessante de capacités et de légitimité.

Dans ce contexte, il convient de demeurer attentif aux possibles contradictions qu'un tel modèle peut générer, notamment en relativisant le degré de compatibilité entre les deux types de multilatéralisme, régional et global. Ainsi, pour certains auteurs, « l'affirmation par l'Union européenne de son statut d'acteur de la sécurité représente en partie une remise en cause du niveau global incarné par l'ONU⁴⁸ quand d'autres évoquent une intersection dysfonctionnelle des multilatéralismes européen et onusien »⁴⁹. Puissent les pages qui suivent contribuer à éclaircir les termes de ce débat crucial.

Sélection bibliographique

- Bah, A.S. et Jones, B.D., *Peace Operations Partnerships : Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements*, Center on International Cooperation, New York University, May 2008.
- Barréa, J., *L'utopie ou la guerre – D'Érasme à la crise des Euromissiles*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1986.
- Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J., *Security : A New Framework for Analysis*, Boulder, L. Rienner Publishers, 1998.
- Chauprade, A., *Géopolitique – Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2007.
- Claude, I., *Swords into Plowshares*, London, Random House, 4th Edition, 1971.

⁴⁶ Voir notamment Boutros-Ghali B., « Les ententes régionales et la construction de la paix », in *Défense nationale*, octobre 1992, p. 17.

⁴⁷ Groupe officieux d'États membres établi ponctuellement pour aider le Secrétaire général à accomplir les tâches de maintien de la paix qui lui sont confiées.

⁴⁸ Tardy, T., « L'ONU et les Organisations régionales : de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne », neuvième Congrès AFSP, Toulouse, 5-7 septembre 2007 Atelier 27 – Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes.

⁴⁹ Laatikainen, K. et Smith, K. (dir.), *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 21.

- Coleman, K., « International organizations and peace enforcement: the politics of international legitimacy », in *New York University journal of international law and politics*, vol. 40, n°3, 2008, p. 897.
- Cot, J.-P., Pellet, A., et Forteau, M., *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, 3^e édition, Paris, Economica, 2005.
- Durward, R., « Security Council Authorization for Regional Peace Operations : A Critical Analysis », in *International peacekeeping*, vol. 13, n° 3, 2006, p. 350-365.
- Koops, J. (ed.), « Military Crisis Management : The Challenge of Inter-Organizationalism », in *Studia Diplomatica*, vol. LXII, n°3, 2009.
- Liégeois, M., « Opérations de paix : la question de la régionalisation », in Coulon, J., *Guide du maintien de la paix 2005*, Outremont (Québec), Athéna éditions, 2004.
- Tardy, T., *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix – Acteurs, activités, défis*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2010.