



**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/869
S/1996/71
30 janvier 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : FRANÇAIS

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Cinquantième session
Point 10 de l'ordre du jour
RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL SUR
L'ACTIVITÉ DE L'ORGANISATION

CONSEIL DE SÉCURITÉ
Cinquante et unième année

Lettre datée du 18 janvier 1996, adressée au Secrétaire général par
le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des
Nations Unies

Suite à la publication de votre rapport supplémentaire à l'Agenda pour la paix (A/50/60-S/1995/1), le 3 janvier 1995, le Président du Conseil de sécurité, dans sa déclaration du 22 janvier 1995, a invité les États Membres à faire part de leurs réflexions sur les opérations des Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

Vous trouverez ci-joint la contribution de la France à la réflexion sur cette importante question (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire diffuser la présente lettre et son annexe comme document de la cinquantième session de l'Assemblée générale, au titre du point intitulé "Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation", et du Conseil de sécurité.

(Signé) Alain DEJAMMET



ANNEXE

SUPPLEMENT A L'AGENDA POUR LA PAIX

AIDE-MEMOIRE FRANCAIS

La France a accueilli avec satisfaction la publication, le 3 janvier 1995, du rapport supplémentaire à l'Agenda pour la paix rédigé par le Secrétaire général des Nations Unies. Elle estime que ce rapport, qui prend en compte l'expérience acquise au cours des deux dernières années, constitue une contribution utile aux débats en cours.

Conformément à l'invitation faite par le Président du Conseil de sécurité dans sa déclaration en date du 22 février 1995, et en complément de l'aide-mémoire qu'il a publié à la suite de la parution de l'Agenda pour la paix, le Gouvernement français entend présenter les réflexions suivantes sur les opérations des Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales.

I - UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA SPECIFICITE DES OPERATIONS DE RESTAURATION DE LA PAIX ET DE MODERATION DES CONFLITS

Dans le supplément à l'Agenda pour la paix, le Secrétaire général des Nations Unies distingue, au sein des opérations des Nations Unies en matière de paix et de sécurité internationales, la diplomatie et le déploiement préventifs, le rétablissement de la paix (par la voie diplomatique), le maintien de la paix (stricto sensu), la consolidation de la paix après les conflits (notamment par le désarmement des parties et la reconstitution des structures politiques et économiques, ainsi que du tissu social) et l'action coercitive.

La France approuve pleinement cette typologie. Elle propose toutefois de la compléter pour mieux tenir compte des opérations déployées alors qu'un conflit n'est pas achevé et ayant pour objet la restauration de la paix ou la modération du conflit par des méthodes mêlant étroitement la recherche du consentement des parties (notamment par la négociation) et la contrainte (pour assurer le respect effectif d'une zone de sécurité ou la libre circulation de convois humanitaires, par exemple).

L'utilité de cette catégorie d'actions, dont l'opération "Turquoise" menée au Rwanda fournit un exemple, conduit à insister sur les points suivants.

- La différence fondamentale entre ces opérations et les opérations classiques de maintien de la paix est que les premières sont entreprises alors que le conflit n'est pas achevé ou en cours d'achèvement, ce qui signifie généralement que l'une au moins des parties estime avoir plus intérêt à la prolongation qu'à l'arrêt du conflit. Une intervention destinée à faire cesser le conflit ne peut donc être neutre, non plus que celle tendant à le modérer, car cette dernière a nécessairement pour objet de modifier le comportement de l'un au moins des adversaires et revient donc, le plus souvent, à l'empêcher d'utiliser les stratégies ou tactiques qu'il juge les plus adéquates (notamment par la création de zones de sécurité, l'interdiction du survol de certains territoires ou l'organisation du retour des réfugiés).

- Contrariant ainsi les projets d'une ou de plusieurs des parties au conflit, de telles opérations ne peuvent bénéficier d'emblée de leur consentement. Celui-ci ne peut donc être obtenu que peu à peu, par la négociation mais aussi par l'aide aux populations (assistance médicale, actions de génie civil, etc) et, dans l'intervalle, il faut prévoir de recourir à la force pour imposer ce qui n'est pas encore accepté, à commencer, le cas échéant, par la présence même de troupes des Nations Unies : de telles opérations doivent donc être décidées sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Par ailleurs, le dispositif de la force sur le terrain doit, comme ses équipements de protection et de combat, être conçu de manière à permettre un éventuel recours à la force.

- Ces interventions renferment ainsi un risque d'escalade qui, s'il n'est pas maîtrisé, modifierait la nature de l'opération en la transformant en action militaire coercitive (imposition de la paix). Une évolution de ce type ne doit pas être exclue par principe ; il faut cependant tenir compte de son coût politique (abandon de certaines des missions de la force, notamment) et de sa difficulté technique (changement du dispositif militaire). Les opérations de restauration de la paix et de modération des conflits requièrent donc rigueur et maîtrise dans le déclenchement du feu, mais aussi et surtout, dans la mesure du possible, une supériorité militaire incontestable.

- Il s'ensuit, les ressources militaires des Nations Unies étant limitées, que le nombre de telles opérations ne peut être multiplié : le Conseil de sécurité doit et devra faire des choix.

- Fondées sur la capacité d'intimidation mais tout autant sur la recherche du consentement, ces opérations doivent être non pas neutres mais impartiales : les termes du mandat peuvent contrarier les buts ou les méthodes de guerre d'une partie plus que ceux d'une autre, mais la force des Nations Unies doit faire respecter ces termes de la même manière par tous : elle doit rester en position d'arbitre et veiller à être perçue comme telle.

- De telles opérations, particulièrement délicates, doivent être menées par des troupes bien préparées. L'entraînement au combat et la connaissance du milieu d'intervention constituent l'essentiel de cette préparation. La formation de base doit cependant être complétée par un apprentissage des techniques de négociation, de façon à doter ces forces, et notamment leur encadrement, d'une véritable aptitude à traiter avec des autorités multiples.

/...

II - L'AMELIORATION DE LA CAPACITE DE REACTION RAPIDE DES NATIONS UNIES

Le délai actuel de constitution des forces des Nations Unies est souvent trop long : l'exemple le plus typique est celui de la MINUAR II, qui n'a pu être déployée que six mois après la résolution du Conseil de sécurité décidant sa création. La France propose d'améliorer cette situation par la mise en oeuvre réelle et le perfectionnement du système des modules de forces en attente, ainsi que par la constitution de modules d'intervention rapide au sein de ce système.

A/ Mettre en oeuvre et perfectionner le système des modules de forces en attente

Le système des modules de forces en attente, mis en place en 1994, n'est pas actuellement pleinement opérationnel, car son efficacité dépend de la rapidité avec laquelle le Secrétariat des Nations Unies peut, grâce à lui, constituer une force cohérente et adaptée à l'opération envisagée, et donc de la précision des données qui lui sont fournies. Il convient par conséquent que le Secrétariat continue à promouvoir ce système auprès de nouveaux Etats et, tout autant, à demander aux Etats qui y participent déjà de préciser leurs offres en remettant une description détaillée (dite "volumétrique") des modules proposés. Une telle description devrait également mentionner les délais de déploiement de chaque module (afin d'éviter, par exemple, qu'une unité de combat n'arrive sur le théâtre longtemps avant les modules de soutien qui lui sont nécessaires).

Il est, par ailleurs, difficile de constituer ex nihilo une structure de commandement viable : aussi est-il souhaitable que les pays en ayant la capacité proposent des modules de commandement constitués d'une ossature d'état-major à laquelle s'adjoindraient ces officiers des autres Etats contributeurs. La France tient prêts de tels modules sous préavis de quatre jours ; certains de leurs éléments pourront également servir au renforcement du centre de suivi des opérations du département des opérations de maintien de la paix.

B/ Constituer des modules d'intervention rapide

De telles mesures risquent cependant de n'être pas suffisantes ; le système des modules de forces est en effet conçu pour permettre un déploiement dans les deux mois, ce qui est excessif lorsque tout délai aggrave la situation sur le terrain et diminue les chances de réussite de l'opération qui se prépare.

Le Gouvernement français estime donc particulièrement intéressante la proposition faite par le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport supplémentaire à l'Agenda pour la paix de constituer une force de réaction rapide. Conscient, toutefois, des difficultés /...

politiques et techniques soulevées par un tel projet, il propose de créer des modules d'intervention rapide au sein du système des forces en attente. La première caractéristique de ces modules serait la brièveté de leurs délais de déploiement, qui s'échelonnent entre deux et dix jours. Le souci d'efficacité présidant à l'instauration d'un tel système commande également que les troupes proposées soient de bonne qualité, ainsi que leurs équipements de protection et de combat, que les structures de commandement soient préplanifiées et que des exercices, qui pourraient être menés au niveau des Etats-majors et, sur le terrain, par des manoeuvres de mobilisation des contingents, soient organisés conjointement par l'ONU et par les Etats ayant offert des modules d'intervention rapide.

La France avait annoncé, lors de la réunion du Conseil de sécurité au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le 31 janvier 1992, qu'elle était disposée à fournir aux Nations Unies, dans un délai total d'une dizaine de jours, jusqu'à deux contingents de mille hommes chacun : dans le cadre de cet engagement, elle annonce qu'elle remettra au Secrétariat, dans les meilleurs délais, les caractéristiques détaillées de tels modules.

III - LE RENFORCEMENT DES CAPACITES D'ETAT-MAJOR DES NATIONS UNIES

Malgré les efforts importants faits par le Secrétariat des Nations Unies pour développer les services intéressés, et notamment le département des opérations de maintien de la paix, l'efficacité des opérations des Nations Unies reste affectée par l'insuffisance des capacités d'état-major de l'organisation, dans le domaine de la planification comme dans celui du commandement, le besoin le plus pressant paraissant concerner la définition des opérations militaires d'exécution du mandat arrêté par le Conseil de sécurité. Ce renforcement devrait s'effectuer, tant par l'accroissement des moyens du Département des opérations de maintien de la paix que par la constitution d'équipes spécifiques à chaque opération.

A/ Développement des capacités de planification

- Pour atteindre son entière efficacité, la planification militaire doit avoir pour objet non seulement d'appliquer les décisions politiques (le mandat donné par le Conseil) mais aussi de contribuer à leur préparation.

Aussi est-il souhaitable de continuer à développer une capacité de planification opérationnelle précoce au sein du Département des opérations de maintien de la paix. Il serait bon, pour renforcer l'efficacité d'une telle planification, d'envisager que fussent élaborés des scénarios d'intervention dès que se développe une crise susceptible de provoquer une opération des Nations Unies.

/...

La France préconise l'envoi systématique sur le terrain, dès le moment où une opération commence à être sérieusement envisagée, d'une équipe composée de membres de la cellule de planification du Département des opérations de maintien de la paix et d'un élément de planification intégrant notamment un module qui serait fourni par un pays montrant ainsi son intérêt particulier pour l'opération. Cette équipe assisterait les responsables pressentis de la force : futur représentant spécial du Secrétaire général et, quand c'est possible, futur commandant militaire de l'opération. Elle rédigerait notamment un concept d'opérations qui serait annexé au rapport soumis par le Secrétaire général au Conseil de sécurité et éclairerait ainsi les débats de cet organe.

Le Gouvernement français met à la disposition des Nations Unies, dans ce cadre, un module de planification dont le délai d'envoi est de quarante-huit heures.

- Une fois adoptée la résolution créant une opération, ce même groupe, éventuellement renforcé, au fur et à mesure, par les futurs commandants des principaux détachements nationaux, assurerait l'ensemble de la planification militaire de l'opération en élaborant, notamment, une directive militaire détaillée et l'ordre initial d'opérations.

Enfin, après la mise en place de l'opération, c'est normalement à la cellule de planification du Département des opérations de maintien de la paix qu'il reviendrait d'assurer l'adaptation de l'opération à l'évolution de la situation militaire et politique, ce qui peut impliquer la préparation et la traduction militaires de nouvelles résolutions du Conseil de sécurité modifiant le mandat initial, jusqu'à la planification du retrait de la force. Il sera vraisemblablement nécessaire, cependant, dans le cas d'opérations importantes et complexes, de faire à nouveau appel à un module de planification.

- Dans le cas où des modules d'intervention rapide devront être déployés, cette équipe sera le cas échéant renforcée, pour la planification de l'intervention de ces modules, par les commandants des contingents nationaux mis à la disposition des Nations Unies dans ce cadre ou par d'autres officiers représentant les Etats contributeurs.

B/ Amélioration des structures de commandement

- La mise en place d'une véritable planification devrait, par elle-même, faciliter l'exercice du commandement de la force.

Il est néanmoins important de renforcer l'efficacité des états-majors de commandement, surtout pour les missions les plus importantes et les plus délicates, en accélérant leur constitution et en limitant leur nécessaire hétérogénéité. Tel est le sens de notre proposition de modules de commandement (cf. supra, II A), qui seraient particulièrement utiles en cas de déploiement de modules d'intervention rapide.

- Le développement en cours du centre de suivi des opérations du Département des opérations de maintien de la paix doit être poursuivi. La France propose que le personnel de ce centre soit renforcé par les représentants des Etats contributeurs à une opération qui le

/...

souhaiteront, ce qui permettrait à la fois de donner à ces Etats une information plus rapide et plus précise de l'évolution de la situation sur le théâtre et d'augmenter les moyens de suivi du Secrétariat.

- Il serait souhaitable de préciser la nature de l'autorité dont dispose le commandant de la force (et, au bout du compte, le Secrétaire général) sur les unités nationales. La France estime que cette autorité devrait se rapprocher du contrôle opérationnel. Les règles d'ouverture du feu propres à chaque force doivent par ailleurs être clairement précisées.

- Enfin, de nombreux incidents et difficultés ont montré combien il importe d'harmoniser l'action des composantes civile et militaire des opérations, en évitant à la fois les doubles emplois et une séparation trop rigide des fonctions (où la composante civile serait, en particulier, seule chargée des fonctions administratives et de négociation).

La structure de commandement souhaitable dépend évidemment de la nature des missions à accomplir. L'expérience conduit cependant à recommander, d'une part, pour toutes les opérations de quelque ampleur, la désignation systématique d'un représentant spécial du Secrétaire général ayant une entière autorité sur les différentes composantes de l'opération et, d'autre part, du moins pour les opérations de restauration de la paix et de modération des conflits, qui lient presque inextricablement des tâches militaires (pouvant aller jusqu'au combat) et des activités de négociation et d'aide humanitaire, une structure intégrée impliquant une étroite coopération entre civils et militaires à tous les niveaux de commandement, y compris dans le domaine logistique.

*

* *

En conclusion, la France est consciente de ce que la réussite des opérations des Nations Unies dans le domaine de la paix et la sécurité internationales repose également, pour une bonne part, sur la qualité des troupes engagées dans ces interventions. Elle soutient le programme de formation d'équipes itinérantes de formation au maintien de la paix, auquel elle entend participer activement en affectant des officiers français à ces équipes et en envisageant d'accueillir à son tour des stages de ce type sur son territoire. Elle est aussi disposée à ouvrir progressivement ses centres de formation spécialisés aux stagiaires étrangers et à aider les Etats qui le souhaitent à créer des centres de formation nationaux, en liaison avec les organismes compétents des Nations Unies.
