

LA COOPERATION ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS EUROPEENNES DE SECURITE : PRINCIPES ET PERSPECTIVES

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

La question de la coopération et de la coordination entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales de sécurité européennes prend aujourd'hui une nouvelle pertinence, et ce pour plusieurs raisons : la construction et le développement de capacités d'action civilo-militaires par l'Union européenne; certaines des conclusions du rapport Brahimi sur les opérations de paix de l'ONU qui prônent le renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales (comme prévu par le Chapitre VIII de la Charte); les processus d'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne. Cela conduit à une double réflexion qui concerne à la fois l'architecture européenne de sécurité et le partage des tâches au niveau mondial pour la gestion des crises.

L'architecture européenne formée d'espaces multiples (l'Europe occidentale, centrale, orientale, méditerranéenne, nordique ou balkanique) aux enjeux et implications bien souvent mondiaux exige aujourd'hui d'être repensée à travers le rôle des différentes institutions qui l'encadrent (OTAN, OSCE, UEO, Union européenne) (1). En parallèle, il est également important d'analyser quel peut être le positionnement de l'Organisation des Nations Unies, seule organisation mondiale de sécurité légitime, par rapport à cet ensemble européen (2). En effet, il ne peut y avoir d'un côté un système de sécurité régional et de l'autre un système de sécurité international entre lesquels les relations seraient presque inexistantes. L'un ne se

(*) Docteur en science politique de l'Université de Paris-Panthéon-Assas (Paris 2), Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales. Chargée de mission au sein de la Délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense. Les vues exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Les tentatives de coopération entre organisations régionales de sécurité européennes sont tout à fait récentes puisqu'elles datent de la fin de la bipolarité. Selon Victor-Yves GHEBALI, « *tout au long de la Guerre froide, trois paramètres ont caractérisé le fonctionnement des institutions chargées de la gestion des diverses dimensions (militaires, politiques, économiques, etc.) de la sécurité en Europe : bipolarité, délimitation tranchée des mandats et absence de relations de travail mutuelles* ». « Les institutions de sécurité en Europe : concurrence et coopération », in Pierre PASCALLON (dir.), *Quelle politique de sécurité pour l'Europe ?*, 1995, Paris, Publisud, p. 98.

(2) Entre 1945 et 1990, l'ONU ne faisait que « cohabiter » avec les organisations régionales en Europe. Selon Louis BALMOND, au cours de la Guerre froide, il s'est établi, « *entre système universel et systèmes régionaux, une relation de cohabitation, mais une cohabitation orchestrée par la bipolarisation* ». « Introduction », *Arès*, 15(2), 1996, p. 4.

construit pas sans l'autre ou alors ils se développent indépendamment l'un de l'autre. La construction d'un tel partenariat devra se faire dans le respect du cadre d'action défini par la Charte et par la diversification des actions communes et des modes de coopération.

LES BASES JURIDIQUES
ET LES PRINCIPES DE LA COOPÉRATION ENTRE L'ONU
ET LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

– *Les concepts de régionalisation* (phénomène naturel) *et de régionalisme* (qui n'a jamais été vraiment défini) ne sont pas nouveaux ; ils ont même été au cœur du débat sur la construction d'une nouvelle organisation internationale en 1940-1945. La construction de l'Organisation des Nations Unies s'est faite à partir d'un véritable tiraillement entre le régionalisme et l'universalisme et à partir de la nécessité de concilier la sécurité internationale, universelle, avec la sécurité régionale. Les rédacteurs de la Charte de l'ONU ont fini par conclure que l'universalisme devait dominer le régionalisme. Les dispositions du Chapitre VIII (rédigées dans des termes plutôt vagues pour ce qui est de la répartition des compétences entre les organisations) sont le produit de cette conception. La nécessité d'avoir une structure internationale qui chapeaute des « sous-structures » régionales a été reconnue et le Conseil de sécurité a été conçu comme étant le centre de l'édifice international. Dans l'esprit des rédacteurs, universalisme et régionalisme ne sont pas deux concepts complémentaires ; au contraire, le régionalisme est subordonné à l'universalisme. Le régionalisme est simplement vu comme un recours possible, secondaire, à la disposition du Conseil de sécurité. Il est en effet dans la logique de la Charte que l'intérêt général prime sur les intérêts particuliers, et que cet intérêt général soit géré par le Conseil de sécurité au sein duquel siègent les Cinq Grands.

– De ces considérations préliminaires découle une sorte de *partage des tâches naturel* : les crises mineures pouvant être résolues par les méthodes classiques de règlement pacifique des conflits sont du ressort des accords ou organismes régionaux, c'est-à-dire du niveau local ; les crises majeures intéressent les Cinq Grands et doivent être résolues au niveau mondial. Cette répartition est implicite dans le premier paragraphe de l'Article 52 : *aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui se prêtent à une action de caractère régional*. Le paragraphe 2 renforce ce point en disant que les différends locaux doivent d'abord être réglés de manière pacifique par les accords ou organismes régionaux. Dans le cas d'une situation nécessitant l'emploi de la force, l'affaire doit aller devant le Conseil, seul juge de l'opportunité ou de la nécessité ou non d'utiliser les organismes régionaux pour régler cette situation. Les termes de l'Article 53, paragraphe 1, supposent

que ces organismes soient utilisés en complémentarité, donc en supplément ou en appui des forces déjà mises à la disposition du Conseil de sécurité (c'est ce qui est d'ailleurs prévu dans les Articles 43 et 47 du Chapitre VII (3). En revanche, les accords ou organismes régionaux ne peuvent entreprendre d'action coercitive sans une autorisation préalable du Conseil, ce qui les transforme dans ce cas en agents d'exécution des décisions du Conseil.

– La *pratique du Conseil de sécurité* a montré que le schéma de la subordination des organismes régionaux au Conseil (notamment dans le cas d'action coercitive) n'a pu exister. En effet, de plus en plus, la question de la réponse la plus appropriée (et par conséquent de l'organisme le plus apte à véhiculer cette réponse) pour résoudre une crise s'est posée. Aujourd'hui, cette conception originelle est quelque peu remise en cause par une série de facteurs internes et externes à la réussite du système onusien : l'absence d'outil militaire à la disposition du Conseil de sécurité, les déconvenues de l'ONU dans la gestion des opérations de paix complexes, le recours de plus en plus grand aux organisations régionales, la multiplication des instances de négociations informelles (type Groupe de contact, G7/G8, Groupe « Quint »). Il n'en reste pas moins que cette primauté du Conseil de sécurité à autoriser l'emploi de la force armée et à œuvrer pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales a été reconnue par les textes fondateurs des organisations régionales européennes.

– Les Etats parties au Traité de l'Atlantique Nord *réaffirment leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations Unies*. L'article 7 du Traité stipule que celui-ci *n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte pour les parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*. C'est dans des termes presque identiques que le Traité de Bruxelles créant l'UEO affirme qu'il *ne sera pas interprété comme affectant en rien le pouvoir et le devoir du Conseil de sécurité, en vertu de la Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales*. Le Traité de l'Union européenne réaffirme également à plusieurs reprises la volonté d'agir en conformité avec les buts et les principes des Nations Unies. L'Acte final d'Helsinki réaffirme l'*adhésion commune* des Etats participants aux principes établis en conformité avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies.

Le Conseil de sécurité a donc un droit de regard sur les actions engagées par les organisations régionales. Si ces actions ont des implications internationales allant au-delà des limites de ces organisations et un caractère coer-

(3) Voir les développements de Luisa VIERUCCI sur « Les organisations régionales et le recours aux mesures coercitives », in Cahiers de Chaillot n° 12 : *L'UEO : un partenaire régional des Nations Unies*, Institut d'études de sécurité, Paris, décembre 1993.

citif, elles doivent être autorisées par le Conseil. Bien entendu, la fin de la bipolarité a donné une certaine flexibilité à ces dispositions et une plus grande marge de manœuvre pour les organisations régionales. Pour preuve, cette conception générale de la primauté du Conseil de sécurité a quelque peu, quoique en termes voilés, été remise en cause dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté en avril 1999. En effet, son paragraphe 15 considère que *le Conseil de sécurité des Nations Unies assume la principale responsabilité quant au maintien de la paix et de la sécurité internationale et, à ce titre, joue un rôle crucial en contribuant à la sécurité et à la stabilité dans la région euro-atlantique*. La responsabilité « principale » n'est pas la responsabilité « première » ou « primordiale » (4). Cette formulation ouvre donc la possibilité, pour une organisation régionale, de se charger du maintien de la paix sans, au besoin, en référer préalablement au Conseil de sécurité.

QU'EST-CE QU'UN ACCORD OU UN ORGANISME RÉGIONAL ?

Les dispositions du Chapitre VIII ne précisent pas quels sont les accords et organismes régionaux remplissant les conditions requises pour coopérer avec l'ONU. Il est seulement indiqué que la nature et les activités de ces organisations doivent être *compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies*. Cette définition est-elle suffisante ? Une coopération peut-elle être engagée avec une définition aussi vague ? N'existe-t-il pas plusieurs types d'organismes régionaux ? Pour ce qui nous préoccupe, les organisations régionales européennes rentrent-elles toutes dans cette catégorie des *accords et organismes régionaux* ?

La notion d'accord ou d'organisme régional n'ayant pas été définie par la Charte, c'est la pratique et les interprétations des organes de l'ONU (Conseil de sécurité, Assemblée générale, Secrétaire général) qui s'en sont chargées. Certaines organisations régionales (comme l'OSCE) ont également exprimé le vœu d'être reconnues de façon officielle comme organismes régionaux. D'autres organisations ont été officieusement reconnues en tant qu'organisme régional parce que le Conseil de sécurité les a utilisées ou mandatées pour mener telle ou telle action.

Une définition induite par la pratique

– En fait et progressivement, la catégorie des accords et organismes régionaux (plus généralement appelés « ententes régionales ») a inclus une

(4) Il faut noter que le communiqué du Sommet de Washington (24 avril 1999) reconnaît, au contraire, dans son paragraphe 38, « la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales telle qu'elle est affirmée dans le *Traité de Washington* ». Cette mention a été apportée après l'insistance de la France. Toutefois, on peut considérer qu'un concept stratégique (texte de politique générale pour la décennie à venir) a plus de poids qu'un simple communiqué à la fin d'un sommet.

grande diversité de groupements régionaux, entités pouvant aller de l'organisation de sécurité collective à des groupes *ad hoc*. Le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a appuyé cette approche dans son *Agenda pour la paix* :

« Les auteurs de la Charte ont délibérément renoncé à donner une définition précise des accords et organismes régionaux; la souplesse qui en résulte permet à des groupes d'Etats d'intervenir pour régler une question qui se prête à une action de caractère régional et de contribuer également au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les associations ou entités en question peuvent être des organisations créées par un traité, avant ou après la fondation de l'Organisation des Nations Unies, ou bien des organisations régionales de sécurité et de défense mutuelles, ou encore des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale ou sur un aspect plus spécifique. Ce peut être encore des groupes créés pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré » (5).

– L'élargissement de la définition d'un accord ou d'un organisme régional (induit par la pratique) montre que *le critère principal pour l'utilisation de ces organisations est leur fonction* : elles doivent avoir des compétences dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales (6). Cela implique que ces organisations régionales doivent être dotées de compétences générales dans le domaine du maintien de la paix (machinerie pour le règlement pacifique des disputes locales, dispositions sur des mesures coercitives, mécanismes de prévention). Les actions des accords et organismes régionaux doivent rentrer dans le cadre général du système de sécurité collective élaboré par la Charte. Cela veut également dire que le texte fondateur de l'accord ou de l'organisme régional doit contenir des dispositions reconnaissant les prérogatives principales de l'ONU dans le maintien de la paix. C'est en ce sens que l'on doit aussi entendre la conformité aux buts et principes des Nations Unies. Toutefois, l'ONU n'a jamais véritablement statué sur ce problème de la compatibilité, ce qui a permis aux organisations régionales de bénéficier d'une grande autonomie et d'un assez grand pouvoir d'initiative par rapport à l'Organisation mondiale.

– Cette conception extensive de la notion d'accord et d'organisme régional a permis au *Conseil de sécurité* de faire appel à une diversité d'institutions dans un contexte d'augmentation exponentielle de ses activités.

A première vue, la pratique du Conseil de sécurité peut conduire à considérer toutes les organisations régionales utilisées ou mandatées par le Conseil de sécurité comme des accords ou organismes régionaux au titre du Chapitre VIII. A partir du moment où le Conseil utilise certaines organisa-

(5) Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, 1992, New York, Nations Unies, paragraphe 61.

(6) Dans sa contribution, Jorge CADONA LLORENS démontre que l'accord ou l'organisme régional est une notion fonctionnelle : « les fonctions exercées par un accord ou organisme déterminé sont les seuls éléments à même de l'inclure ou non dans le champ d'application du Chapitre VIII de la Charte », in « La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales », in Boutros BOUTROS-GHALI, *Paix, développement, démocratie*, Bruxelles, éditions Bruylant, volume I, 1998, pp. 274-275.

tions régionales comme ce fut le cas pour la Bosnie, on peut dire qu'il les reconnaît *de facto* comme conformes aux dispositions du Chapitre VIII (7).

Toutefois, les expressions utilisées par le Conseil de sécurité dans la formulation de ses résolutions notent une réticence de sa part à nommer les organisations régionales qu'il mandate ou utilise quand celles-ci ont des fonctions principalement militaires, dont le but premier est celui de la légitime défense collective. C'est le cas de l'OTAN et de l'UEO. Les résolutions du Conseil ne les nomment que de façon exceptionnelle (8). La formule usuelle est *les Etats agissant à titre national ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux* : « lorsque l'OTAN agit pour le compte des Nations Unies, ce n'est pas l'Organisation qui est mandatée mais ses Etats membres » (9). D'ailleurs, il n'a jamais employé le terme d'*organisme régional* et a préféré l'expression d'*arrangement régional*. Au contraire, le Conseil de sécurité a souvent nommé expressément l'OUA, l'OEA, l'OSCE (organismes régionaux reconnus en tant que tels par l'Assemblée générale) dans le texte de ses résolutions. Le Conseil de sécurité fait donc une différence entre les organisations reconnues formellement et les autres, et entre des organisations ressemblant à l'ONU (organisation civile) et les autres qui sont, avant tout, des alliances militaires. Cette différence est, quoi qu'il en soit, considérée comme mineure puisque cela n'empêche pas le Conseil d'utiliser les organisations régionales qu'il considère comme les mieux à même de remplir la mission qu'il leur assigne.

– L'*Organisation des Etats américains* est la première organisation régionale à avoir vu, de façon formelle, son statut reconnu en étant invitée *en qualité d'observateur* à assister aux sessions de l'Assemblée générale (10). Par ce biais, suivront la reconnaissance formelle de la *Ligue des Etats arabes* et de l'*Organisation de l'Unité africaine*. L'*OSCE* (alors encore CSCE) voit son statut d'observateur formalisé en 1993 (11). Comme l'écrit Boutros Boutros-Ghali, « lorsque les Nations Unies reconnaissent une organisation régionale

(7) « De la pratique du Conseil de sécurité, on peut déduire que pour lui, n'importe quel accord ou organisme particulier, quels que soient sa composition, son mandat ou son champ d'action est susceptible d'être considéré comme un accord ou organisme régional au sens de l'Article 52 § 1^{er} dans la mesure où son action, dans un cas concret, correspond à la notion large de maintien de la paix et de la sécurité internationales. » Jorge CADONA LLORENS, *op. cit.* (note 8), p. 264. Dans le même sens, voir également Danesh SAROOSHI, *The United Nations and The Development of Collective Security : The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, 1999, Oxford, Clarendon Press, pp. 251-253.

(8) L'annexe de la Résolution 1244 cite expressément l'OTAN : c'est la seule. Les résolutions autorisant le déploiement de la SFOR et de l'IFOR mentionnent *les Etats membres agissant par l'intermédiaire de l'organisation visée à l'annexe 1-A de l'Accord de paix*. Toutefois, il est clair que les auteurs des résolutions sur les conflits en ex-Yougoslavie visaient à chaque fois ou presque l'OTAN considéré pour un temps comme le bras armé du Conseil de sécurité.

(9) Analyse de Roland Galharague, directeur adjoint du Centre d'analyse et de prévention du ministère français des Affaires étrangères. Intervention du 20 octobre 2000, séminaire « L'ONU, l'Europe et la gestion de crises », Institut d'études et de sécurité de l'UEO.

(10) Résolution 253 (III) de l'Assemblée générale, 16 octobre 1948.

(11) A/RES/48/5, 13 octobre 1993. D'ailleurs l'OSCE s'était auto-définie comme un « accord régional » au sens du Chapitre VIII, ce qui impliquait la reconnaissance de l'autorité juridique, politique et morale de l'ONU.

déterminée, cela ne résulte jamais d'une décision officielle et solennelle, elle intervient toujours d'une manière indirecte » (12). La reconnaissance indirecte d'une relation ou coopération entre organisations se fait donc par l'invitation du Secrétaire général faite aux organisations régionales pour suivre les débats de l'Assemblée générale (invitation qui s'est progressivement étendue à toutes les organisations régionales) et par l'invitation faite au Secrétaire général de l'ONU à participer à certaines conférences de l'organisation régionale. Cela a permis une distinction entre les organismes et arrangements régionaux qui ont un statut d'observateurs au sein de l'Assemblée générale et les autres. Il existe également une distinction entre la pratique formelle de l'Assemblée générale et la pratique *ad hoc* du Conseil de sécurité.

Les institutions régionales de sécurité européennes : des « accords et organismes régionaux » ?

Parmi les organisations régionales européennes de sécurité, seule l'OSCE a, pour le moment, été reconnue officiellement comme accord régional (13). Les autres organisations ont été reconnues par la pratique : le Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe occidentale (14) et l'OTAN (15). Toutes ces organisations ont été invitées par le Secrétaire général aux réunions de coordinations entre l'ONU et les organisations régionales.

Parmi ces organisations européennes, l'Union européenne est sûrement celle dont le statut est le moins clairement établi ou défini (16). En effet, elle n'a pas encore de personnalité juridique, bien que ceci n'empêche pas sa reconnaissance en tant qu'accord régional, l'OSCE ayant obtenu cette

(12) Boutros BOUTROS-GHALI, « Régionalisme et Nations Unies », *Revue égyptienne de droit international*, 1968, volume 24, p. 8.

(13) Déclaration de Lisbonne sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^e siècle. In, A/51/716, 11 décembre 1996, p. 11. L'OSCE a également conclu un accord-cadre de coopération et de coordination avec l'ONU (26 mai 1993), accord engageant les deux organisations à « assurer la coordination et la double complémentarité de la planification et de la réalisation des activités, éviter les doubles emplois et s'entraider éventuellement », essentiellement dans le domaine de la prévention et du règlement pacifique des différends. Voir la contribution de Marc PERRIN DE BRICHAMBAUT pour un éclairage sur le cas de l'OSCE : « Les Nations Unies et les systèmes régionaux », in Société française pour le droit international, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, 2-4 juin 1994, Paris, Pédone, 1995, pp. 97-106.

(14) Toutefois, « l'UEO ne s'est jamais déclarée une organisation régionale au sens strict du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, pour ne pas créer de confusion dans l'opinion publique sur l'autonomie d'action dont elle jouit en vertu de l'article 51 et de l'article 48 ». Luisa VIERUCCI, *loc. cit.* (note 3).

(15) Selon Danesh SAROOSHI, « the combination of the Council delegating tasks in the area of peace and security to NATO and the self-redefinition of NATO to carry out tasks which are in addition to its original mandate under the NATO Charter, allow it to fit within the rubric of a Chapter VIII regional arrangement », *in op. cit.* (note 7), p. 250. Il faut toutefois préciser que cette interprétation est récente. L'OTAN n'était pas considérée, à l'origine, par ses propres fondateurs, comme un accord régional au sens de l'Article 52, car les actions prévues dans le cadre de l'OTAN sont fondées sur le droit naturel de légitime défense collective, prévu à l'Article 51. Voir Djamchid MOMTAZ, « La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales », *Annuaire français de droit international*, 1997, volume 63, pp. 107-108.

(16) Selon Roland GALHARAGUE, « l'Union européenne n'est pas et ne sera pas une organisation régionale de sécurité collective au sens du Chapitre VIII de la Charte. Mais ceci ne lui interdit nullement de contribuer aux actions des Nations Unies ». Intervention du 20 octobre 2000, séminaire « L'ONU, l'Europe et la gestion de crises », Institut d'études et de sécurité de l'UEO.

reconnaissance sans être elle-même dotée de capacité juridique. Par contre, l'Union européenne n'a encore jamais été mandatée par le Conseil de sécurité pour mener une action dans le domaine du maintien de la paix. Elle n'est, pour l'instant, au sein de l'ONU, qu'un groupe régional qui prend des positions communes au cours des débats de l'Assemblée générale. Le développement de la Politique européenne commune de sécurité et de défense (PECCSD) devrait changer cet état de fait. La volonté de doter l'Union européenne de capacités de gestion militaire et non militaire des crises a également pour but de lui permettre d'agir, à partir d'un mandat du Conseil de sécurité, sur le continent ou à ses frontières (le traité européen ne fixe pas de limite géographique à l'action de l'Union dans le cadre de la PECCSD).

LA PRATIQUE RÉCENTE DE LA COOPÉRATION ENTRE L'ONU ET LES ORGANISATIONS RÉGIONALES EUROPÉENNES

Les dispositions de la Charte ne fixant pas de partage des tâches entre l'ONU et les organisations régionales, ni ne définissant pas de façon exacte les organismes régionaux, il a toujours paru difficile d'envisager une coopération institutionnalisée entre ces deux types d'organisations. D'ailleurs, nombreux sont ceux qui ne veulent pas formaliser les relations entre l'ONU et les organisations régionales. Dans l'ensemble, ces relations se sont donc développées sur une base *ad hoc* et s'entretiennent à partir de rencontres plus ou moins formelles. Ces relations ont toutefois donné lieu à des actions communes et complémentaires.

Textes et recommandations appelant à la coopération

Les déclarations en faveur d'une coopération entre l'ONU et les organisations régionales ne sont pas nouvelles : depuis la résolution 503 (VI) de l'Assemblée générale du 12 janvier 1952 recommandant déjà l'utilisation et la coopération avec des organismes régionaux pour renforcer le système de sécurité onusien jusqu'aux recommandations identiques de Secrétaire général dans son *Agenda pour la paix* en 1992, à la *Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales* de l'Assemblée générale en décembre 1994 (17), et aux recommandations récentes du rapport Brahimi sur la création de partenariats entre l'ONU et les organisations régionales. Mais quelles sont concrètement les formes prises par cette coopération tant de fois souhaitée ?

En 1995, le Secrétaire général avait fixé les principes généraux d'une coopération entre l'ONU et les organisations régionales :

(17) A/RES/49/57, 9 décembre 1994.

- *Des mécanismes de consultation concertés devraient être créés, sans nécessairement avoir un caractère officiel;*
- *La primauté de l'Organisation des Nations Unies, consacrée par la Charte, doit être respectée;*
- *La division du travail doit être clairement définie et arrêtée d'un commun accord afin d'éviter les chevauchements d'activités et les rivalités lorsque l'ONU et une organisation régionale s'emploient de concert à résoudre un même conflit. En pareil cas, il importe aussi tout particulièrement de ne pas multiplier les médiateurs;*
- *Un souci de cohérence doit animer les membres d'une organisation régionale qui sont également membres des Nations Unies lorsqu'ils traitent d'un problème qui intéresse les deux organisations, comme celui des normes relatives aux opérations de maintien de la paix (18).*

De son côté, le Corps commun d'inspection a recommandé deux séries de mesures :

- La conclusion d'accords-cadres bilatéraux entre l'ONU et les organisations régionales concernant les aspects pratiques du maintien de la paix et des activités connexes.
- La création d'un mécanisme de coopération entre l'ONU et les organisations régionales :
 - institutionnalisation de réunions périodiques entre le Secrétaire général de l'ONU et les directeurs des organisations régionales;
 - participation des institutions spécialisées à ces réunions;
 - création d'un groupe de travail permanent composé de représentants de l'ONU et des organisations régionales (19).

Ces diverses recommandations prônent plutôt une institutionnalisation légère qui permet d'habituer les organisations à travailler ensemble.

La coopération à partir d'échanges et de débats

La coopération entre organisations se fait en premier lieu au moyen d'échanges que l'on pourrait qualifier de diplomatiques. On envoie des observateurs dans les instances plénières des uns et des autres. Des consultations informelles sont tenues à tous les niveaux. Des réunions au sommet ou des séminaires sont organisés pour arrêter un certain nombre de principes de base en vue de renforcer la coordination ou faire le point sur un effort de coordination en cours dans telle ou telle situation. Chaque année l'ONU

(18) Boutros BOUTROS-GHALI, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, 1995, New York, Nations Unies, § 88.

(19) A/50/571 (17 octobre 1995) : Rapport du Corps commun d'inspection, « Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales » (JIU/REP/95/4).

réunit à New York la plupart des organisations régionales (20). De même, certaines organisations régionales de sécurité invitent les représentants de l'ONU à des séminaires. Par exemple, l'OSCE a, en mai 1999, organisé un séminaire sur la « Coopération entre institutions et organisations internationales en ce qui concerne l'Europe du Sud-Est ». Ces réunions permettent surtout un échange d'informations (recommandé par l'Article 54).

Peu de choses concrètes sont sorties de ces réunions, au-delà des déclarations de bonnes intentions. Chaque année, les appels en faveur d'un renforcement de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales sont réitérés, mais jamais ces diverses réunions et déclarations n'ont abouti à une véritable coopération institutionnalisée entre l'ONU et les organisations régionales de sécurité européennes dans le domaine de la gestion des crises. En fait, cette coopération se développe plus par la pratique que par les principes. C'est le pragmatisme qui prime. Les relations de l'ONU avec les organisations régionales se nouent de façon empirique sous le poids des nécessités. L'Assemblée générale reconnaît implicitement elle-même cette façon de faire : *la coopération entre les accords ou organismes régionaux et l'ONU doit être conforme à leurs mandats, champ d'action et composition respectifs et prendre des formes adaptées à chaque situation spécifique, conformément à la Charte* (21). L'institutionnalisation est clairement refusée; l'Assemblée générale formule l'avis selon lequel *l'établissement d'un modèle type de relations entre les accords ou organismes régionaux et l'Organisation ne se justifie pas* (22). D'ailleurs, coopérer pour la sécurité hors de structures intégrées se limite forcément à réagir avec des mesures *ad hoc* (23). C'est là que se situe toute l'ambiguïté d'une telle coopération : comment agir, comment coopérer sans contraindre et être contraint ?

La coopération à partir d'actions communes ou complémentaires

– L'autre forme de coopération pratiquée entre l'ONU et les organisations régionales a été *la résolution des crises et l'utilisation de la force par gestion conjointe, par délégation ou par simple autorisation*, l'organisation régionale devenant alors le bras armé de l'organisation universelle (comme prévu par l'Article 53).

(20) La première réunion de ce type eut lieu le 1^{er} août 1994 entre le Secrétaire général, le Président du Conseil de sécurité et le Président de l'Assemblée générale et les représentants de dix organisations régionales (CEI, Secrétariat du Commonwealth, OSCE, Union européenne, Ligue des Etats arabes, OTAN, OUA, OEA, Organisation de la Conférence islamique, UEO). La 2^e réunion s'est tenue les 15 et 16 février 1996 avec treize organisations régionales (ANASE, CARICOM, CEDEAO s'ajoutent à la liste précédente). *Rapport sur l'activité de l'Organisation*, 1994, § 730-731.

(21) *Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, A/RES/49/57, Annexe, § 4.

(22) A/RES/51/242, Supplément à l'Agenda pour la paix, Annexe I, § 13.

(23) Uwe NERLICH, « La défense commune de l'Europe et ses interactions avec l'OTAN, l'OSCE et les Nations Unies », in Laurence MARTIN et John ROPER (dir.), *Vers une politique de défense commune*, Etude du Groupe stratégique européen et de l'Institut d'études de sécurité de l'UEO, 1995, p. 85.

Avant les crises et conflits survenus dans les Balkans, cette coopération n'avait été que sporadique et limitée (actions de l'OUA et de l'OEA). L'ONU avait requis l'aide des organisations régionales uniquement dans le règlement pacifique de certains conflits régionaux et pour la mise en œuvre d'un embargo économique. En 1990-1991, pendant la guerre du Golfe et en appui des résolutions de l'ONU, l'UEO avait participé à la coordination des opérations navales décidées et commandées par chaque Etat de façon individuelle (24). L'UEO participe également à la surveillance de l'embargo dans la crise yougoslave. L'ONU et l'OTAN ont coopéré difficilement dans les opérations de la FORPRONU. Elles ont par la suite collaboré en Bosnie-Herzégovine par le biais des Unités multinationales spécialisées de l'Alliance et du Groupe international de police de l'ONU. Il y eut ensuite l'opération « Alba » autorisée par le Conseil de sécurité et conduite, sur le plan militaire, par un Etat leader, l'Italie, le tout ayant également été formellement approuvé par le Conseil permanent de l'OSCE. Cette opération est considérée comme un succès, tout comme, mais de façon plus classique, les opérations de maintien de la paix en Géorgie (MONUG) et au Tadjikistan (MONUT), où l'ONU coopère sur le terrain avec l'OSCE et la Communauté des Etats indépendants. Lors de la crise du Kosovo, le Conseil a appuyé la mission de vérification de l'OSCE (S/RES/1203).

La coopération qu'il a pu y avoir entre l'ONU et les organisations régionales européennes dans un cadre coercitif s'est faite de façon sélective et ponctuelle par l'ensemble des membres d'une organisation régionale. Il s'est agi, pour l'ONU, de confier une tâche spécifique à une des organisations par le biais d'un mandat ou d'une autorisation. Les formes de coopération qui ont réussi, dans un cadre coercitif, sont celles qui ressemblent à une forme de substitution, à savoir les cas où le Conseil de sécurité a simplement autorisé une organisation régionale à agir, celle-ci ne faisant que lui rapporter son action de façon périodique.

– En fait, *cette coopération fonctionne quand les organisations régionales ne sont pas fondamentalement différentes de l'ONU*, quand elles sont, comme elle, axées, sur le règlement pacifique des conflits. Ainsi, la coopération ONU/OSCE fonctionna dans le domaine de la diplomatie préventive pour éviter l'extension du conflit yougoslave (25). On peut dire que c'est entre l'ONU et l'OSCE que la coopération est, pour le moment, la plus constante et la plus développée. Les échanges sont continus depuis que les deux orga-

(24) Voir l'étude de Luisa VIERUCCI pour les détails de la coopération ONU-UEO dans ces opérations et pendant le conflit yougoslave. *Op. cit.* (note 3).

(25) L'ONU déploya de façon préventive des Casques bleus en Macédoine (FYROM) et l'OSCE une mission paneuropéenne de diplomatie préventive. Le mandat assigné aux deux organisations concernait la surveillance des frontières et celle de l'évolution des relations inter-ethniques au sein de l'ex-Yougoslavie. Pour l'accomplissement de leur mandat, les deux institutions conclurent un accord inter-sécrétariats instituant des consultations hebdomadaires entre chefs de mission, des échanges réguliers d'information et une coordination des mouvements respectifs sur le terrain. Informations données par Victor-Yves GHEBALI, « Les relations de l'OSCE avec l'ONU depuis la fin de la guerre froide », *Arès*, 15(2), 1996, pp. 54-56.

nisations ont signé un accord-cadre (mai 1993). Le texte de cet accord les engage à *assurer la coordination et la complémentarité de la planification et de la réalisation des activités, éviter les doubles emplois et s'entraider éventuellement*, essentiellement dans le domaine de la prévention et du règlement politique des conflits. A cette fin, il prévoit des contacts réguliers entre la Présidence de l'OSCE et le Secrétariat de l'ONU ainsi que des consultations sur la préparation, la mise sur pied et l'exécution de missions d'établissement des faits (« *fact-finding missions* ») ou de maintien de la paix (26).

L'institutionnalisation progressive et légère d'une coopération entre l'ONU et le système de sécurité européen

Ainsi que nous l'avons vu, la coopération entre l'ONU et les organisations régionales européennes peut déjà compter sur une certaine expérience et a aujourd'hui un défi à relever : la reconstruction économique et politico-administrative du Kosovo (27). D'une façon générale, le flou des textes a fait que cette coopération s'est développée au cas par cas, au gré des circonstances et des nécessités. Ce schéma est-il viable sur le long terme? Autrement dit, la structuration des institutions européennes ne doit-elle pas entraîner une mise en forme institutionnelle de la coopération existante? Les partenariats informels existants devraient-ils être inscrits dans des textes? Est-il nécessaire de sacrifier une certaine flexibilité pour mettre en place un système plus contraignant et par conséquent plus lent? Quoi qu'il en soit, cette coopération, formelle ou non, est un processus volontariste non seulement de la part des chefs de ces organisations, mais aussi et surtout de leurs Etats membres. Or, jusqu'à présent, les déclarations sont nombreuses sur la nécessité d'une coopération et d'une coordination, mais peu d'organisations souhaitent qu'elles s'appliquent réellement sur le terrain.

– Ce dont l'ONU et les organisations régionales ont reconnu avoir besoin, c'est d'une *institutionnalisation légère* (et non *ad hoc*) faite de réunions de haut niveau, de consultations diverses : « *Le 'modèle' de coopération entre l'ONU et les organisations régionales qui se dessine 'en positif' pour l'avenir est celui d'une coopération à la fois faiblement institutionnalisée, ciblée et pragmatique* » (28). En tout état de cause, l'institutionnalisation ne doit pas être privilégiée au détriment des objectifs, de la construction d'un réel projet politique commun. Ce projet de coopération entre organisations internatio-

(26) Pour plus de détails, voir l'article de Victor-Yves GHEBALI, *loc. cit.* (note 24), pp. 49-57.

(27) Au Kosovo, l'Union européenne s'occupe des tâches de relèvement et de reconstruction; l'OSCE s'occupe des volets médias, démocratisation et droits de l'homme (en coordination avec le Conseil de l'Europe); le HCR s'occupe du problème des réfugiés; l'OTAN est en charge du volet militaire et de la sécurisation de la province; l'ONU s'occupe de la coordination de l'ensemble des activités civiles, de la mise sur pied d'une force de police civile internationale, de la remise en état de fonctionnement des services publics. Ce n'est pas le lieu ici de décrire dans le détail la coopération sur le terrain de ces organisations, car on manque encore de recul pour juger cette expérience unique.

(28) Céline CHAMOT, « Vers un partage des responsabilités entre les Nations Unies et les organisations régionales dans le maintien de la paix? », *L'Observateur des Nations Unies*, n° 5, 1998, p. 57.

nales et régionales pourrait se faire par le biais de la décentralisation. Le problème est qu'une telle décentralisation veut dire une réelle coordination, identification des besoins et des compétences de chacun, capacités d'action dans tous les domaines : économique, civil, politique, militaire. Il n'existe souvent que des micro-projets détachés les uns des autres, sans plan stratégique d'ensemble. La coopération se fait également plus aisément dans le domaine de la *soft security* (humanitaire, réfugiés, etc.), mais le problème est que les méthodes et moyens de résolution des crises sont aujourd'hui de nature civilo-militaire. Elle est pourtant fortement recommandée par tous les documents officiels sortant des grands sommets européens ou transatlantiques. Par exemple, le nouveau concept stratégique de l'OTAN se félicite, dans son paragraphe 14, de la coopération avec l'OSCE, l'UEO et l'Union européenne, *organisations qui, en association avec l'ONU, se renforcent mutuellement*. Mais, dans le domaine des organisations internationales, les avancées sont toujours beaucoup plus lentes que ce que peuvent laisser transparaître les discours.

– Pour l'instant, le meilleur moyen de coopérer et de coordonner reste encore les *rencontres de haut niveau entre chefs d'organisations* pour expliquer les politiques menées et les projets envisagés, les échanges de personnel et les cours de formation. Cela est relayé par la présence de bureaux de représentation ou d'agents de liaison de chacune des organisations régionales auprès des Nations Unies. Un échange d'informations sur les activités de l'ONU et de l'OSCE est assuré entre les Etats membres et les institutions de l'Union au travers du système de communications COREU (pour « Correspondance Européenne ») (29). Il faudrait également que le Secrétaire général de l'OTAN, M. Pesc et le Secrétaire général de l'OSCE puissent régulièrement intervenir devant le Conseil de sécurité pour alerter ses membres sur les crises potentielles ou pour tout simplement les informer de leurs projets. Le plus souvent, la coopération s'accroît quand les organisations régionales ont un certain poids au sein des instances de l'ONU.

LES PERSPECTIVES DE COOPÉRATION ENTRE L'ONU ET L'UNION EUROPÉENNE

A l'ouverture de la 55^e session de l'Assemblée générale, le Président en exercice du Conseil de l'Union européenne, le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, a estimé « *indispensable [pour l'Union européenne] d'établir des liens de travail avec l'ONU* » dans le cadre de la gestion des crises (30). Cette déclaration montre que l'Union européenne est déjà

(29) Les Coreu parlant de l'ONU comportent l'acronyme CONUN, ceux parlant de l'OSCE l'acronyme COSCE. Pour plus de détails sur ce réseau, voir Jean-Pierre DUMOND et Philippe SETTON, *La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 1999, pp. 72-74.

(30) Discours devant la 55^e session de l'Assemblée générale, 12 septembre 2000.

vue par ses Etats membres comme une organisation régionale à part entière capable, en cas de besoin et après la mise en place de ses outils militaires, d'aider l'ONU dans la gestion des crises. Le groupe de pression européen pourrait-il ainsi se transformer en bras armé du Conseil de sécurité ?

La situation actuelle de l'Union européenne à l'ONU : un groupe de pression et d'influence

– L'Union européenne s'est constituée, depuis quelques années, en *groupe de pression* équivalent à celui des non-alignés ou du G77. Le groupe de pression européen s'organise autour de la présidence de l'Union (parlant au nom des Etats membres, mais également au nom des Etats d'Europe centrale et orientale associés à l'Union, des pays candidats et des pays membres de l'AEE) avec des réunions hebdomadaires entre ambassadeurs sur des questions traitées au Conseil de sécurité, avec l'élaboration de positions communes au sein de tous les groupes de travail, commissions et comités, avec la préparation des interventions que la présidence de l'Union prononce lors des séances officielles du Conseil de sécurité. Chaque année, la présidence prononce un discours au nom de l'Union devant l'Assemblée générale (31). Lorsqu'une action ou une position commune a été adoptée, les Etats membres, y compris les membres permanents du Conseil de sécurité, la défendent. Selon l'article 19 du Traité d'Amsterdam, non seulement les Etats doivent coordonner leurs actions au sein des institutions internationales, mais la défense des *positions et des intérêts de l'Union européenne* s'impose aux Etats membres permanents du Conseil de sécurité, *sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte.*

Toutefois, il faut distinguer les débats du Conseil de sécurité de ceux de l'Assemblée générale. En dépit des dispositions du Traité d'Amsterdam, les interventions de la présidence devant le Conseil sont plutôt rares (en 1999 : 15 sur 123 séances officielles) (32), alors qu'elle est la règle au sein de l'Assemblée générale (33). En effet, il est considéré que les positions européennes ont plus de poids quand elles sont défendues de façon individuelle par la France ou par le Royaume-Uni. De façon générale, le Conseil de sécurité reste le lieu de la défense de positions et de points de vue nationaux. Quoi qu'il en soit, la part des contributions des Européens au budget de l'ONU (36 %, par rapport à la contribution américaine de 25 %) ne peut qu'encou-

(31) Le texte de ce discours est élaboré par Coreu et finalisé par le Comité politique qui se réunit traditionnellement en marge de l'Assemblée générale. Informations données par Jean-Pierre DUMOND et Philippe SETTON, *op. cit.* (note 28), p. 77.

(32) Il existe également des interventions des présidents en exercice de l'OSCE.

(33) L'information entre membres et non-membres européens du Conseil de sécurité circule tout de même facilement, les uns tenant les autres au courant du contenu des débats.

rager l'Union européenne à peser dans les débats existant au sein des organes onusiens (34).

– Ce *travail d'influence* est également entrepris *au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe* où les Quinze ont un rôle leader. Pour améliorer le fonctionnement de la concertation à quinze au sein de l'OSCE, il a été suggéré de créer une antenne du Secrétariat de l'Union à l'OSCE et à l'Office des Nations Unies à Vienne. L'UEO s'est engagée (en coordination avec l'ONU selon le type d'activité) à soutenir la prévention des conflits et le maintien de la paix en Afrique par la fourniture d'équipements, de moyens logistiques et de communication, la formation de personnel (35). L'Union européenne conduit, de son côté, un dialogue institutionnalisé avec un certain nombre d'organisations régionales, en Afrique notamment (OUA, CEDEAO, SADEC) et nomme des représentants dans les régions de crise. Sur ce continent, les efforts nationaux (britanniques et français) pour développer les capacités africaines de maintien de la paix pourraient à terme devenir européens. L'action de l'Union européenne se fait également par l'apport de financements (on sort là du deuxième pilier) au titre de l'aide extérieure au développement de l'Union. La Commission européenne finance également un certain nombre d'agences de l'ONU comme le HCR (à hauteur de 25 %).

Paradoxalement, cette action extérieure ne se fait pas en rapport avec la politique étrangère et de sécurité commune. Cela pose d'ailleurs un problème de coordination des politiques au sein même de l'Union, de coordination des politiques de l'Union avec celle des Etats et avec celles du système des Nations Unies (au niveau des fonds et programmes en faveur du développement). Cela pose également un problème de positionnement des différents acteurs de l'Union européenne (Commission, Haut Représentant, COPSi, COREPER) (36). On entrevoit ici les obstacles de la capacité de projection par l'Union d'une politique de sécurité coopérative au reste du monde.

Les modalités d'une coopération future : l'Union européenne au service de l'ONU

Le développement des capacités politico-militaires de l'Union européenne offre, on l'a déjà dit, de nouvelles perspectives à la coopération entre organisations internationales car, désormais, l'Union est en passe de devenir la seule institution régionale à posséder une palette complète de méthodes et

(34) L'Union européenne est le premier contributeur financier du système des Nations-Unies. Avec 30 % du PNB mondial, elle participe à hauteur de 36 % du budget ordinaire, 39 % de celui des opérations de maintien de la paix, 50 % des fonds et programmes de l'ONU et 54 % du total mondial de l'aide publique au développement. Cela est, pour le moment, « *extraordinairement en décalage avec l'influence politique* » des Quinze. Afsané BASSIR Pour, « A l'ONU, le poids politique de l'UE reste en deçà de son poids financier », *Le Monde*, 17-18 septembre 2000.

(35) Union de l'Europe occidentale, « *Maintien de la paix en Afrique* », Conseil des ministres de l'UEO, Porto, 15-16 mai 2000, CM(00)21, 9 mai 2000, UEO sans classification.

(36) Entretien avec Laurent Pic, ministère français des Affaires étrangères, Paris, 13 mars 2000.

de moyens d'action pour gérer une crise de son état latent jusqu'à sa dégénérescence en conflit. L'Union européenne s'est engagée à disposer d'une force de 60 000 hommes d'ici 2003, « *pour des missions internationales couvrant l'ensemble des opérations de prévention des conflits et de gestion des crises, avec l'appui aérien et naval nécessaire. (...) A ces moyens militaires, [l'Union européenne] joindra également des moyens d'intervention civils, notamment un contingent de policiers [5 000 policiers, dont 1 000 déployés dans un délai de 20 jours]* » (37). A terme, l'Union européenne serait donc la seule organisation du continent à pouvoir mener de front les volets civil et militaire dans les phases de la pré-crise, la crise et la post-crise (38), les statuts de l'OSCE ne lui permettant pas d'engager une action coercitive et l'OTAN étant, par nature, plus orientée vers l'action militaire pure. La construction d'une telle capacité politico-militaire a trois buts essentiels : avoir un « bâton » ou une capacité de décision pour que les décisions de politique étrangère commune de l'Union soient respectées; acquérir une certaine indépendance par rapport à l'OTAN, notamment pour gérer les crises mineures; faire en sorte que l'Union ne soit pas cantonnée à un rôle économique et financier d'actions menées par d'autres.

– Les moyens civilo-militaires de l'Union européenne seront, bien entendu, utilisés en premier lieu pour résoudre une *crise survenant sur le continent européen*. Dans ce cas, l'Union européenne aura-t-elle besoin d'un mandat du Conseil de sécurité pour agir? La réponse légaliste à cette question est affirmative dans la mesure où la crise en question porte atteinte au maintien de la paix et de la sécurité régionales et internationales. Dans le système international actuel, le Conseil de sécurité est le seul organe à pouvoir autoriser l'usage de la force. Aussi, pour rester dans la légalité, les institutions de sécurité européennes devront rechercher ce mandat, et ce d'autant plus que la Russie, membre permanent du Conseil, fait partie intégrante de la sécurité européenne. La réponse « réaliste » à cette question est plus nuancée, considérant que le Conseil de sécurité ne pourrait, dans certains cas, empêcher une action que l'Union européenne est prête à engager et qu'elle considère comme faisant partie de ses intérêts. Dans ce cas, c'est le rapport de forces entre Etats membres qui joue, les organisations internationales n'étant que des vecteurs. De ce point de vue, on peut considérer l'opération coercitive de l'OTAN au Kosovo comme un précédent.

– Mais les Etats membres de l'Union européenne ne souhaitent pas cantonner leur organisation à la résolution de crises « européennes ». A terme, l'Union possédera des moyens de projection pouvant être utilisés, si le

(37) Discours devant la 55^e session de l'Assemblée générale, 12 septembre 2000.

(38) Ainsi que l'a dit le Haut Représentant pour la PESC, « *establishing a military capability is an important element of a properly functioning CFSP. But it has to go hand-in-hand with the development of adequate civilian capabilities. (...) If we are serious and effective in creating enhanced civilian capabilities, the EU will be able to play a unique role across the full range of humanitarian and peacekeeping tasks* ». Javier Solana, discours devant le Danish Institute of International Affairs, Copenhague, 11 février 2000.

Conseil de sécurité le juge utile, *en dehors du continent européen* (39). L'Union pourra donc apporter sa contribution à la stabilité mondiale et participer notamment aux opérations de paix de l'ONU. Il peut en effet être envisagé que l'Union envoie des contingents européens au sein d'une opération de maintien de la paix de l'ONU. Le Haut Représentant de la PESC a plaidé pour que la future force d'intervention rapide de l'Union européenne aide l'ONU à régler les crises dont elle a la charge, en donnant l'exemple des missions des Nations Unies en Sierra Leone ou dans la région des Grands Lacs (40). Beaucoup ont récemment pensé au Liban, voire à la Palestine. Selon le Haut Représentant, l'Union européenne viendrait ainsi combler les lacunes de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix par l'interopérabilité des forces européennes et la complémentarité de ses contingents. L'Union européenne se déclare donc prête à mettre ses moyens civilo-militaires au service de l'ONU. L'Assemblée générale avait, en 1994, appelé de ses vœux une telle coopération :

« Les accords ou organismes régionaux sont encouragés à examiner la possibilité de constituer et d'entraîner des groupes d'observateurs militaires et civils, des missions d'établissement des faits et des contingents de forces de maintien de la paix afin de les utiliser, selon qu'il conviendra, en coordination avec l'ONU et, lorsqu'il y a lieu, sous l'autorité du Conseil de sécurité ou avec son autorisation, conformément à la Charte » (41).

Les moyens de l'Union pourront d'ailleurs être utilisés dans une situation d'intervention préventive ou comme outil pour maintenir ou restaurer la paix. Selon Roland Galharague, *« la PECSD pourrait permettre à terme de fournir davantage que des modules isolés, un paquet de capacités, voire la totalité de l'ossature d'une opération »* (42). L'ONU pourrait ainsi bénéficier de la qualité et de l'efficacité de contingents habitués à opérer ensemble, ce qui lui fait actuellement défaut. Cela permettrait également un retour des grands pays occidentaux dans les opérations de paix de l'ONU, et ce dans des conditions satisfaisantes. Dans ces conditions, l'ONU ne peut qu'encourager le développement des capacités européennes de gestion des crises.

CONCLUSION

Les années 1995-2000 ont montré un mouvement de balancier entre l'ONU et les organisations régionales, un rééquilibrage entre leurs rôles res-

(39) La Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense affirme que la capacité d'*action autonome soutenue par des forces militaires crédibles* en cours de construction permettra à l'Union européenne de *renforcer sa capacité à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies*.

(40) « Javier Solana plaide pour que la force d'intervention européenne collabore avec l'ONU dans les crises mondiales », *La Vanguardia*, 18 mai 2000.

(41) *Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'ONU et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, A/RES/49/57, Annexe, § 10.

(42) Intervention du 20 octobre 2000, séminaire « L'ONU, l'Europe et la gestion de crises », Institut d'études et de sécurité de l'UEO.

pectifs. Le régionalisme longtemps décrié se structure et acquiert une nouvelle pertinence dans la gestion des crises. L'Organisation mondiale a, quant à elle, dû accepter un certain nombre de ses limites inhérentes.

Il apparaît aujourd'hui que la structuration du régionalisme ne nuit pas forcément à l'universalisme. Dans beaucoup de cas, cela permet, au contraire, de renforcer le maintien de la paix et de la sécurité et l'aide aux pays en développement. D'autre part, la multiplication des instances multilatérales n'entraîne pas forcément une limitation de l'action individuelle des Etats. Ces institutions ne les forcent pas à agir automatiquement en cas de crise. Les organisations régionales comme internationales ne fonctionnent, en effet, que par la volonté politique de leurs Etats membres, et ce qui est vrai pour l'ONU l'est également pour les institutions européennes. La réalisation de la PESC est donc un préalable à l'effectivité d'une Europe de la sécurité et de la défense et à la mise en œuvre d'un outil militaire. La construction européenne demeurera inachevée tant que l'Union européenne ne sera pas en mesure de conduire une politique étrangère et de sécurité commune lui permettant de peser sur les affaires du monde et d'assurer les moyens de sa sécurité. Enfin, les Etats préfèrent souvent au multilatéralisme institutionnel le multilatéralisme *ad hoc* représenté par les groupes informels de négociation et les coalitions d'Etats pour mener une opération. Dans ces conditions, il est donc presque logique que la coopération entre l'ONU et les organisations régionales ne soit pas linéaire, mais se construise au gré de projets ou d'opérations bien spécifiques, de consultations pragmatiques et informelles au niveau des responsables, de séminaires de travail conjoints, etc. Cette façon de procéder n'est pas forcément un mal; elle permet aux Etats de s'entendre progressivement sur des concepts et des méthodes de travail communs, de développer des capacités d'agir en commun, d'aller dans le sens d'un rapprochement des politiques nationales, de faire des progrès dans l'interopérabilité, de parvenir à des décisions de façon conjointe. Les Etats « mutualisent » ainsi leur politique et trouvent un intérêt de plus en plus grand à les élaborer de concert.

L'ONU est le niveau le plus haut auquel les Etats peuvent rendre visibles les efforts qu'ils entreprennent au plan régional. Faire entendre sa voix à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité de l'ONU est un tremplin formidable pour la visibilité d'une organisation régionale au niveau mondial. C'est dans ces arènes que l'Union européenne pourrait donner le plus de résonance aux avancées de sa politique étrangère commune. C'est aussi à travers l'ONU que l'Union pourra, du moins au départ, donner une légalité aux actions qu'elle engagera à ses frontières, là où l'instabilité est la plus grande. D'ailleurs, une capacité européenne plus forte et plus indépendante dans le domaine de la sécurité pourra être mise à la disposition de l'ONU. Enfin, le défi principal de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales reste la gestion civilo-militaire des crises, ce qui implique une coo-

pération et une coordination à tous les niveaux et à toutes les phases d'une crise. Cette coopération passe par un échange d'informations à tous les niveaux et par une répartition des responsabilités de chacune des organisations. Cette coopération est également primordiale pour la prévention des crises et la consolidation de la paix, chaque organisation apportant à l'autre son expérience, son savoir-faire et ses leçons apprises au bénéfice d'une sécurité élargie.