

La coopération entre l'ONU et les Organisations régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales

* * *

Conférence Licence 3^e HEI, SP
Mardi 30 mai 2006

Marion JULIA

(Contacter les assistants pour toute question sur le cours)

*Notes informelles élaborées en vue de la préparation de la Conférence.
Le contenu n'engage que leur auteur.*

Introduction : Eléments de définition des Organisations régionales.....	2
<i>Comment définir les Organisations régionales ?.....</i>	<i>2</i>
<i>Eléments de définition des Organisations régionales dans le cadre de l'ONU.....</i>	<i>2</i>
<i>Evolution du régionalisme</i>	<i>3</i>
Cadre institutionnel de la coopération entre l'ONU et les Organisations Régionales	4
<i>Historique : Universalisme et régionalisme.....</i>	<i>4</i>
<i>Répartition des compétences entre l'ONU et les Organisations régionales.....</i>	<i>4</i>
<i>Evolution de la coopération entre l'ONU et les OR depuis la fin de la guerre froide</i>	<i>5</i>
<i>Les formes de la coopération</i>	<i>8</i>
Les actions de coopération entre l'ONU et les Organisations Régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales	9
<i>Contexte.....</i>	<i>9</i>
<i>Règlement des conflits, maintien de la paix et sorties de crises</i>	<i>9</i>
La délégation.....	9
L'autonomie	10
La complémentarité.....	11
Conclusion : Vers le multirégionalisme.....	13
Bibliographie et liens.....	14
<i>Documents de l'ONU</i>	<i>14</i>
<i>Sites Internet.....</i>	<i>15</i>
<i>Divers</i>	<i>15</i>

L'idée générale de cette Conférence est de montrer le rôle que jouent les Organisations régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, et le cadre dans lequel s'inscrit la coopération de ces Organisations régionales avec l'ONU.

Cette question est particulièrement intéressante, car elle est encore récente. Jusqu'à présent, les Organisations régionales ont été assez peu étudiées sur un plan international. Elles ont plutôt fait l'objet d'études pour des régions précises, notamment l'Europe, et surtout pour leur apport dans le domaine économique.

Or, depuis quelques années, le rôle des Organisations régionales dans les relations internationales, particulièrement dans le domaine de la paix, est en très forte progression et correspond à la mise en place d'un nouvel ordre mondial, encore en gestation.

INTRODUCTION : ELÉMENTS DE DÉFINITION DES ORGANISATIONS RÉGIONALES

Comment définir les Organisations régionales ?

La réponse n'est pas simple, au vu de la diversité de ces Organisations. Les OR sont des organisations intergouvernementales (par opposition aux ONG) et elles se caractérisent principalement par le partage d'intérêts ou d'une solidarité en commun (par opposition cette fois aux Organisations dites internationales, qui peuvent potentiellement regrouper tous les Etats).

L'un des éléments qui vient spontanément à l'esprit pour définir les OR est le principe de territoire. On peut effectivement définir une région comme : une aire géographique restreinte. Cependant, si le territoire est bien souvent un élément fondamental dans la création d'une Organisation régionale, ce n'est pas toujours le cas. Et, même lorsque c'est le cas, les frontières géographiques étant mouvantes, on voit bien que le critère territorial n'est pas fiable.

En fait, il n'y a pas de définition standard de la région. Il y a de nombreuses variétés de régions qui répondent à des logiques différentes. Je vous donne quelques exemples de ce qui peut être à l'origine d'une OR :

- **Premièrement, les échanges économiques** : on peut citer les Organisations suivantes : ECOWAS : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest - APEC : Coopération économique Asie-Pacifique, ou encore MERCOSUR : Marché commun du cône sud
- **Ce peut être aussi des affinités culturelles, linguistiques ou historiques.** Il s'agit là, notamment du Commonwealth, de l'Organisation internationale de la Francophonie, de la Ligue des Etats arabes...
- **Enfin, c'est parfois simplement le partage d'intérêts communs**, tels que le pétrole par exemple avec l'OPEP : organisation des pays exportateurs de pétrole), mais aussi, la recherche de stabilité et de sécurité, avec des organisations telles que l'OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'OSCE : organisation de la coopération et de la sécurité en Europe ...

Eléments de définition des Organisations régionales dans le cadre de l'ONU

La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, utilise le terme d'« accords régionaux », ou « organismes régionaux ». Peu à peu, ces termes ont été remplacés par celui d'« organisations régionales » dans les documents officiels de l'ONU.

Le Chapitre 8 de la Charte, qui décrit le cadre de coopération entre l'ONU et les organisations régionales, ne donne aucune définition précise de la notion d'accord régional ou d'organisme régional. Cela peut s'expliquer par le fait qu'au moment de l'élaboration de la Charte, le phénomène de régionalisme en était encore à ses balbutiements.

Dans le cadre de l'ONU on se réfère généralement à l'interprétation donnée à cette notion par M. Van Kleffens : *« un accord régional, en tant que pacte, est une association volontaire d'Etats souverains d'une certaine aire ou ayant des intérêts communs dans cette aire avec des buts communs, qui ne soient pas de nature belliqueuse, en rapport avec cette aire »*.

En 1992, le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros Ghali a précisé dans l'*Agenda pour la paix*, quelles étaient les organisations qui rentraient dans le cadre de la Charte. Je le cite : *« 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 bon moment. »*

L'Evolution du régionalisme

Lors de la création de l'ONU, le régionalisme débutait à peine. Les processus d'intégration régionale ont commencé à se multiplier, en Europe d'abord, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Ils se sont ensuite étendus à l'Afrique et à l'Asie dans les années 60, à la suite du mouvement de décolonisation, puis, dans les Caraïbes et le Pacifique dans les années 70.

Depuis la fin de la Guerre froide, les Organisations régionales se sont multipliées et on a assisté à ce qu'on a appelé la vague du « nouveau régionalisme », avec la mise en place d'un réseau mondial d'organisations régionales.

Depuis quelques années, on observe effectivement un mouvement d'ouverture et de coopération des OR entre elles et vers l'ONU et les autres OI, ce que certains appellent **la coopération régionale globale**.

CADRE INSTITUTIONNEL DE LA COOPERATION ENTRE L'ONU ET LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

Historique : Universalisme et régionalisme

La mention des organismes régionaux dans la Charte des Nations Unies trouve son origine dans une querelle entre ce que l'on a appelé les « universalistes » et les « régionalistes ». Cette querelle s'est tenue lors des travaux préparatoires à la Conférence de San Francisco qui a donné naissance à l'ONU. Réunis à Dumbarton Oaks en 1944, les quatre grandes puissances (Etats-Unis, URSS, Chine, Grande-Bretagne) ne prévoyaient en effet aucune référence aux organismes régionaux dans l'élaboration de la Charte.

Cependant, aux grandes puissances s'opposaient alors plusieurs défenseurs du régionalisme, comme la France et les représentants de certains Etats d'Amérique latine qui dénonçaient la domination des Etats-Unis, ainsi que les Etats arabes qui craignaient un rôle trop puissant de la puissance britannique dans des affaires comme celle de la Palestine, alors colonie britannique.

Après d'âpres négociations, l'influence du camps régionaliste a aboutit à un assouplissement du camp universaliste en faveur des organismes régionaux. C'est donc de là que vient le Chapitre 8 de la Charte des Nations Unies, consacré aux « organismes régionaux ».

Répartition des compétences entre l'ONU et les Organisations régionales

Analyses

Concernant l'Article 52 : celui-ci attribue aux organismes régionaux le devoir de connaître, avant le Conseil de sécurité, des différends d'ordre local et les encourage à les régler pacifiquement, avant de les soumettre au Conseil de sécurité. = La Charte prévoit donc que le **Principe de subsidiarité** s'applique en matière de règlement **pacifique** des différends. Dans les faits, on verra que la différenciation entre le règlement pacifique et le règlement coercitif des conflits est bien difficile à gérer pour l'ONU.

L'Article 53 , en revanche, indique que pour ce qui est des questions qui appellent une action coercitive, elles relèvent uniquement du Conseil de S. C'est là le **Principe de subordination relative qui est censé s'appliquer**. Selon cet article, le CS peut également faire appel aux OR pour l'application de mesures coercitives dans la mesure où lesdits organismes l'acceptent. Toutefois, selon la Charte, les OR n'ont pas de pouvoir d'initiative dans ce domaine et la responsabilité des mesures coercitives reste l'apanage du Conseil de sécurité. On verra que la réalité est bien différente.

Concernant l'Article 54 : celui-ci stipule que dans tous les cas, pour toutes les actions relevant du domaine de la paix et de la sécurité internationales, les Organisations régionales ont un **devoir d'information** auprès du Conseil de sécurité.

Remarques

La Charte énonce donc la supériorité des principes et des organes centraux de l'ONU sur les OR. Comme on le verra, la réalité montre que les OR gardent en fait une très large autonomie par rapport à l'ONU, tout en acceptant de coopérer avec elle quand elles le peuvent et quand cela s'avère nécessaire. On remarquera que l'ONU n'a jamais entamé de recours contre une OR qui serait intervenu hors du cadre du Chapitre 8 de la Charte.

Autre remarque sur l'**Aspect procédural** : La Charte prévoit un cadre de procédures qui doivent permettre de définir les rapports entre le Conseil de sécurité et les OR. Dans les faits, on verra que c'est le cas par cas qui domine.

Evolution de la coopération entre l'ONU et les OR depuis la fin de la guerre froide

C'est au cours des années 1990, correspondant à la fin du monde bipolaire de la Guerre froide, que la question du renforcement de la coopération entre l'ONU et les organismes régionaux dans le domaine de la paix s'est posée, parallèlement aux réflexions qui ont émergé sur la réforme de l'ONU et sur son rôle de l'Organisation dans les relations internationales et dans le maintien de la paix. C'est une période où l'euphorie du tout début des années 90 commence à céder la place à des doutes sur la capacité de l'ONU à pouvoir faire face à tous les conflits. L'ONU s'est alors de plus en plus intéressée au potentiel que représentait une plus grande participation et implication des OR dans le domaine de la paix et de la sécurité internationale. Et, l'idée de délégation, de décentralisation de la gestion des affaires de paix et de sécurité se répand doucement mais sûrement au sein de l'ONU.

En 1990, Javier Pérez de Cuellar, Secrétaire général de l'ONU écrit dans son Rapport : « *For dealing with new kinds of security challenges, regional arrangements or agencies can render assistance of great value.* »

Depuis cette période, l'Assemblée générale de l'ONU, propose régulièrement de resserrer la coopération entre l'ONU et les organisations régionales dans le cadre des activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales. En 1992, le Secrétaire général Boutros Boutros Ghali recommande dans son *Agenda pour la paix*, une implication plus forte des OR dans les activités de l'ONU liées à la paix. Cette implication n'a pas, pour lui, seulement pour but d'alléger la tâche du Conseil de sécurité, mais également et surtout de contribuer à la démocratisation des affaires internationales.

En 1994, Boutros Ghali organise la première rencontre entre les Nations Unies et les Chefs d'une dizaine d'organisations régionales. Parmi les différents sujets abordés figurent : la formation du personnel des organisations régionales en maintien de la paix, la coordination du contrôle et du commandement des opérations communes de maintien de la paix et la coordination de l'application des sanctions coercitives. D'autres réunions de haut niveau ONU/OR vont se tenir sur le même modèle en 1996, 1998, 2001, 2003, et 2005.

En 1995, dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*, BBG précise les différentes formes que doit revêtir cette coopération avec les OR : **la consultation, l'appui diplomatique, l'appui opérationnel, le codéploiement d'effectifs et les opérations conjointes.**

Lors de l'Assemblée générale de 1995, une Déclaration est adoptée sur le renforcement de cette coopération. Elle mentionne que « *les Etats participant à des accords ou organismes régionaux sont encouragés à promouvoir le renforcement de la confiance au niveau régional en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

Elle encourage également la création par les organismes régionaux de procédures et dispositifs de prévention et règlement pacifique des conflits. Et elle évoque notamment 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* », en précisant toutefois que leur utilisation doit se faire en accord avec l'ONU.

En 1996, la seconde rencontre de haut niveau entre le Secrétaire général et les Chefs d'Organisations régionales avait pour thème les principes généraux et les modalités de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

En 1998, la troisième rencontre de haut niveau a porté principalement sur le potentiel d'une plus grande coopération en matière de prévention des conflits, et a établi à cet effet un cadre de travail pratique de coopération dans ce domaine.

En 2001, le Conseil de sécurité a tenu, à son tour, une réunion avec les organisations régionales sur la consolidation de la paix. Les réunions entre le Conseil de sécurité et les OR vont se tenir dès lors tous les ans, dans un cadre séparé des réunions de haut niveau entre le SG de l'ONU et les OR.

En 2003, le SG propose dans son Rapport une nouvelle vision de la sécurité mondiale, basée sur « *un réseau de mécanismes, régionaux et mondiaux, effectifs et mutuellement renforcés* ». Cette même année, plus de 20 organisations régionales participent à la 5^{ème} réunion de haut niveau, sur le thème des nouvelles menaces de la paix et de la sécurité internationale auxquelles est confronté le monde actuel. Là encore, les organisations participantes ont mis l'accent sur l'impact positif de leur coopération entre elles et avec l'ONU, et sur la nécessité de développer l'échange d'informations, particulièrement dans les domaines politiques, opérationnels et stratégiques.

13 modalités de coopération ont été identifiées, en vue de mettre en place un mécanisme de paix et de sécurité aux échelons régional et mondial :

- Une meilleure coordination et consultation entre l'ONU et les OR au niveau des quartiers généraux et sur le terrain,
- De meilleurs flux d'information à travers des mécanismes systématiques
- Des échanges d'officiers de liaison entre les OR et entre l'ONU et les OR
- Un échange de listes d'équipes présentes par pays et région
- Des visites de personnel dans les différents quartiers généraux
- Un entraînement en commun du personnel actif dans la prévention des conflits et l'alerte précoce
- Des rencontres des experts en prévention des différentes OR
- Établir des répertoires des meilleures pratiques et des leçons apprises dans le domaine de la prévention
- Développer des indicateurs communs d'alerte précoce
- Établir une base de données sur les capacités de l'ONU et des OR en relations avec la prévention des conflits
- Créer des liens spécifiques avec la société civile pour la sensibiliser à la prévention
- Mobiliser les ressources dans le domaine de l'alerte précoce et la prévention
- Et faire des réunions pour suivre le développement de ces modalités

A l'issue de cette réunion, il est de créer 6 groupes de travail permanents chargés de travailler entre les réunions de haut niveau sur les sujets suivants :

- Dialogue des civilisations

- Bonnes pratiques acquises dans le domaine du maintien de la paix
- Protection des populations civiles dans les conflits armés
- Protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste
- Surveillance des armes biologiques et des missiles balistiques
- + Questions d'organisation des réunions de haut niveau

En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, mis en place par le SG, rend son rapport intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous ». Le rôle des OR est largement mentionné dans les recommandations qu'il comporte.

En 2005, le Secrétaire général rend son propre rapport, basé sur ces recommandations et intitulé « Dans une liberté plus grande - Vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous ». La collaboration entre l'ONU et les OR apparaît comme un élément-clé d'une stratégie mondiale pour plus de sécurité.

- La 6^{ème} réunion de haut niveau entre l'ONU et les OR se tient en juillet 2005 à New York, sur le thème : « Un partenariat entre l'ONU et les OR pour un monde plus sûr ». Elle a examiné les rapports des 6 groupes de travail institués en 2003. Il a été décidé de poursuivre et de compléter le mandat de ces groupes de travail et de créer un **Comité permanent** composé des représentants des Organisations régionales, chargé de lancer des idées, de mobiliser la volonté politique et de promouvoir l'adoption d'une orientation à long terme, ainsi que de surveiller l'exécution des décisions prises lors des réunions de haut niveau. Il a également été conclu de créer un **secrétariat** des réunions de haut niveau, composé de quelques personnes au sein du Département des Affaires politiques de l'ONU qui travaille en collaboration avec le programme d'études sur l'intégration régionale de l'Université des Nations Unies. Les participants se sont aussi mis d'accord pour se réunir **tous les ans**, au lieu de tous les 2 ans, et de faire coïncider ces réunions avec celles organisées par le Conseil de sécurité. Enfin, un **haut représentant** a été désigné au sein de chaque OR comme point focal pour l'ONU et les autres OR.

- En septembre 2005 s'est déroulé le Sommet mondial des Nations Unies à l'issue duquel a été adopté un document final qui, en écho au Rapport du SG, fait de nombreuses références aux organisations régionales, notamment au sein d'un paragraphe qui leur est consacré et qui énonce les 3 objectifs suivants :

- étendre la coopération et les consultations entre l'ONU et les OR à travers la formalisation d'accords entre les Secrétariats respectifs, et, lorsque cela s'avère approprié, l'implication des OR dans le travail du CS ;
- s'assurer que les OR qui ont des capacités en matière de prévention des conflits armés ou de maintien de la paix considèrent la possibilité de placer ces capacités dans le cadre du Système d'arrangements relatifs aux forces en attente des Nations Unies ; (UNSAS : forces et ressources humaines – militaires et experts – techniques et de services, en réserve pour les opérations de maintien de la paix)
- renforcer la coopération dans les domaines économiques, sociaux et culturels.

En février 2006, s'est tenue la 1^{ère} réunion du Comité permanent des réunions de haut niveau ONU/OR. Le Comité est composé de 10 membres nommés pour une année : l'Union africaine, la Communauté des Caraïbes, l'OSCE, le Secrétariat du Commonwealth, l'UE, l'Organisation internationale de la Francophonie, Interpol, La Ligue des Etats arabes, l'Organisation du Traité de sécurité collective et le Forum des Iles du Pacifique.

La prochaine réunion de haut niveau devrait se tenir en 2007. D'ici là, sera décidée les modalités de la participation des OR aux deux nouveaux organes créés : la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'Homme.

Les formes de la coopération

Le seul statut officiel qui existe à l'ONU pour les OR est celui d'Observateur. En effet, dès 1948, l'Assemblée générale de l'ONU a pris l'habitude d'adresser des invitations permanentes à des OR, ce qui leur permet de participer en tant qu'Observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale. Cette invitation équivaut dans les faits à une reconnaissance officielle de la part de l'ONU.

La liste des observateurs, qui contient non seulement des OR mais aussi des Etats non membres de l'ONU et d'autres entités, grandit chaque année. L'Assemblée générale de 2005 a établi une liste qui contient 61 Observateurs, dont une quarantaine d'organisations régionales (+ Palestine, Saint-Siège et organismes internationaux, tels que la Cour pénale internationale ou l'Union interparlementaire).

Au cours des dernières années, d'autres formes de coopération ont été institutionnalisées. Cependant, il n'y a pas de format unique de coopération. Différents types d'accord sont conclus entre l'ONU, ses différents organes ou Départements, et les OR. Quelques exemples :

- en avril 1995, l'Organisation des Etats américains (OAS) et le Secrétariat de l'ONU ont conclu un Accord de coopération pour agir en étroite collaboration sur tous les sujets d'intérêt commun, à travers la participation aux réunions, l'échange d'informations et la coopération entre les 2 Secrétariats
- en décembre 2004, l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE) et la Commission économique pour l'Europe de l'ONU ont signé un Mémoire d'entente pour encadrer leur coopération dans le domaine de la sécurité.
- D'autres mémorandum d'entente spécifiques (ex : ASEAN / ONU sur la prévention des crimes et le contrôle de la drogue) ont été signés, ainsi que des Déclarations conjointes (ex : UE / ONU Déclaration conjointe en matière de gestion de crises)

La coopération entre l'ONU et les OR se fait également sous d'autres formes :

- Examen de rapports et points à l'ordre du jour lors des sessions de l'Assemblée générale, sur la coopération entre l'ONU et les OR (cas par cas)
- Représentations permanentes auprès des Nations Unies, à Genève, à NY, à Vienne, à Addis-Abeba...
- Rencontres entre le SG de l'ONU et les SG des OR, notamment à l'occasion de la tenue des Sommets des OR
- Echanges d'informations
- Réunions et consultations périodiques entre les Représentants régionaux des OR et de l'ONU Réunions générales ou sectorielles
- Programme de jeunes experts
- Coopération avec certaines institutions du système onusien

LES ACTIONS DE COOPÉRATION ENTRE L'ONU ET LES ORGANISATIONS RÉGIONALES DANS LE DOMAINE DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Contexte

Depuis les années 80, le concept de la sécurité s'est élargi, dépassant le strict cadre militaire pour s'étendre aux dimensions politique, économique, social et environnementale. Depuis quelques années, on parle de plus en plus de « **sécurité humaine** », concept qui lie la sécurité, les droits de l'Homme et le développement.

Pour faire face aux nouveaux défis sécuritaires, qui sont tout à la fois rapides, mondiaux et simultanés, les OR apparaissent particulièrement bien équipées et adaptées. Elles ont des informations et une expertise solide dans leur aire géographique, elles adaptent naturellement leurs réponses aux réalités régionales et peuvent être très vite sur le terrain. Elles ont également une grande flexibilité institutionnelle et opérationnelle.

Par ailleurs, les OR ont l'avantage de mieux prendre en compte l'élément culturel présent dans les nouveaux défis. On se comprend mieux entre Etats du même continent ou de la même région, ou parlant la même langue, que dans une enceinte internationale. Or, on sait que plus la mondialisation avance, plus la demande de reconnaissance des particularités locales et régionales est forte. La diversité du monde requiert de faire interagir des processus politiques qui se déroulent aux niveaux national, continental et mondial. D'où le rôle de plus en plus important des OR. L'un des atouts des OR est également de favoriser le sentiment d'une démocratisation des affaires internationales.

Parallèlement le multilatéralisme faiblit. On le voit avec le processus de réforme de l'ONU, les Etats investissent moins dans l'ONU et les grandes OI. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, le CS reste le centre de décision international, mais il est quelque peu paralysé, notamment avec le problème de sa réforme. Comme vous avez dû le voir dans les cours précédents, l'ONU tente de sortir d'une période sombre, marquée par ses échecs et ses faiblesses au Rwanda, en Somalie ou en Ex-Yougoslavie. Là où l'ONU se trouve bloquée par ses divergences internes et ses lenteurs institutionnelles, elle a compris qu'elle devait s'appuyer sur les OR.

Règlement des conflits, maintien de la paix et sorties de crises

La délégation

C'est la logique qui correspond le mieux à ce qui est prévu par la Charte dans son Chapitre 8. Dans les faits, l'ONU voit dans la délégation de missions aux OR le moyen de gagner en **efficacité**. Le principal facteur de la délégation d'opérations de paix est, bien sûr, le **coût** de la gestion directe de ces opérations. L'ONU est incapable de supporter financièrement toutes les actions pour lesquelles elle est sollicitée.

On distingue dans la logique de délégation, deux types d'actions.

D'abord, Les actions sur demande du Conseil. Dans les faits, l'application de mesures coercitives sur requête du Conseil demeure largement une catégorie virtuelle, bien qu'elle soit prévue par le Chapitre 8 de la Charte des Nations Unies.

Ensuite, L'action approuvée par le Conseil, voire par l'AG. Ce type d'actions correspond en principe au règlement pacifique des différends, mais la flexibilité des qualifications permet d'y inclure des situations qui concernent en réalité le maintien de la paix et de la sécurité. Je vous donne un exemple : En 2002, débute le déploiement de la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC) par la Communauté économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) mandatée par l'Union africaine, avec l'approbation de l'ONU. La FOMUC est mise en œuvre dans le cadre des accords de Libreville, signés le 2 octobre 2002, et elle est composée de 374 soldats gabonais, congolais et tchadiens.

L'autonomie

Toutefois, on observe qu'au cours des dernières années, les OR ont mené de nombreuses actions en agissant de façon autonome, et en se substituant ainsi à l'action propre du Conseil de sécurité.

Cela s'explique notamment par le fait que les réponses régionales sont beaucoup plus rapides que les réponses multilatérales et multinationales aux crises et conflits.

L'action autonome des OR, c'est à dire une action indépendante de l'approbation du Conseil de sécurité. Quelques exemples : En 1998, avec le lancement de l'opération Boleas, sous l'égide de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Elle est composée de troupes sud-africaines et du Botswana, chargées de rétablir l'ordre au Lesotho, pays en proie à de violentes manifestations de l'opposition qui conteste les résultats des élections du 21 mai 1998. Autre exemple toujours sur le continent africain : En 1999, débute la mission du Groupe de contrôle de la CEDEAO (l'ECOMOG) en Sierra Leone. Elle est chargée de la mise en oeuvre de l'Accord de Paix, signé à Lomé le 7 juillet 1999, entre le gouvernement légitime, les rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF) et les membres de la junte militaire (AFRC) de Sierra Leone.

La coopération inter-régionale. En effet de plus en plus d'actions sont menées conjointement par plusieurs OR, indépendamment de l'ONU. Quelques exemples encore : toujours en Afrique : le 5 janvier 2005, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine accepte le principe du déploiement d'une mission d'appui à la paix en Somalie, pour soutenir les institutions fédérales de transition de ce pays, en attendant le déploiement d'une mission de maintien de la paix. Lors du Sommet de l'Union africaine, qui se tient du 24 au 31 Janvier 2005 à Abuja au Nigéria, les chefs d'Etat et de gouvernement demandent au CPS de confier l'organisation de cette force à une autre OR, qui est l'Autorité régionale intergouvernementale de développement (IGAD), composée des pays de la région (Somalie, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Ouganda et Soudan). De nombreux autres cas de coopération inter-régionale pourraient être signalés, notamment entre l'OTAN, l'UE et l'OSCE, ou entre l'UA et la CEDEAO.

L'indépendance des organismes de légitime défense collective. On peut prendre ici comme exemple la crise du Kosovo. Je ne reviens pas sur tout l'historique de cette crise. Mais je rappelle la décision de l'OTAN de lancer des frappes aériennes sur le territoire yougoslave, (ce qu'elle va faire pendant la période du 24 mars au 10 juin 1999), **sans avoir reçu l'aval de**

L'ONU et alors qu'aucun des membres de l'OTAN n'était agressé ni menacé. Pour la première fois, l'OTAN intervenait sans mandat du Conseil de sécurité des Nations unies. On peut ajouter toutefois que soucieuse de s'inscrire dans un cadre juridique, la coalition a considéré cinq éléments déterminants dans la décision d'intervention militaire : le non-respect des résolutions 1160, 1199 et 1203 du Conseil de sécurité de l'ONU ; les avertissements du Secrétaire général des Nations unies à propos des dangers de catastrophes humanitaires ; les risques de voir survenir une telle catastrophe si la Yougoslavie ne cherchait pas un règlement pacifique de la crise ; l'hypothèse peu probable que serait adoptée une nouvelle résolution dans l'avenir proche ; la menace pesant sur la paix et la sécurité dans la région. Très rapidement, le CS tentera de reprendre le dossier en adoptant une résolution autorisant le déploiement d'une force multinationale au Kosovo, la KFOR, sous commandement de l'OTAN. Malgré tout, la crise du Kosovo marque un signe de faiblesse de l'ONU face à une crise majeure et la porte ouverte à des actions coercitives massives des OR qui présentent un risque de manque de légitimité par rapport à une action approuvée ou mise en œuvre par l'ONU.

Les instruments normatifs et opérationnels des OR dans le domaine de la paix. Depuis les années 90, plusieurs OR se sont progressivement dotées d'organes et d'instruments à la fois normatifs, tels que des Déclarations, Chartes et programmes d'actions, et opérationnels, tels que des forces d'intervention. Si l'on reste en Afrique, on peut citer : le 30 juin 1993, l'adoption d'une Déclaration sur la création, au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA - UA), d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits / Le 9 juillet 2002 : Adoption par l'UA du Protocole portant création du Conseil de Paix et de sécurité. / Puis, en juin 2004, lors d'une réunion de la Commission de la défense et de la sécurité de la CEDEAO (Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest) à Abuja, les chefs d'état-major approuvent la création d'une force de 6 500 hommes qui pourra être déployée immédiatement dans la région en cas de troubles.

On peut également observer que d'autres OR, qui n'agissent pas traditionnellement dans le domaine de la paix, commencent à se mobiliser, surtout dans le domaine de la prévention des conflits.

C'est le cas par exemple de l'OIF, avec l'adoption de la Déclaration de Bamako en 2002 et plus récemment en mai dernier de la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine. Voilà une Organisation qui s'occupait à sa création, en 1970 de coopération culturelle et technique, et qui aujourd'hui joue un rôle non négligeable dans la prévention et le règlement des conflits, notamment en Côte d'Ivoire et en Haïti.

Cependant, la logique dominante qui caractérise, à mon avis, les relations entre l'ONU et les OR dans le domaine de la paix, reste celle de complémentarité.

La complémentarité

Depuis le début des années 1990, de plus en plus d'actions dans le domaine du maintien de la paix se font, en effet, dans une relation de complémentarité entre l'ONU et les OR, hors du cadre procédural de la Charte de l'ONU.

Si l'on prend le cas de la Coordination des négociations. L'ONU et les OR participent côte à côte à de nombreuses initiatives diplomatiques visant à faire progresser les processus de règlement des conflits. Les OR peuvent également apporter leur aide à l'ONU dans le cadre de médiation effectuée par l'ONU dans un conflit, comme ce fut le cas à plusieurs reprises avec l'UA et la Ligue des Etats arabes.

En matière de Coordination des opérations, l'ONU et les OR peuvent déployer des forces partenaires, comme ce fut par exemple le cas en Géorgie, avec la présence de la Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie, en liaison avec les forces de maintien de la paix de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et de l'OSCE. Autre exemple : en mai 2005, lors de la conférence internationale des bailleurs de fonds pour le Soudan qui se tient à Addis Abeba en Ethiopie, sous le double patronage de l'Union Africaine et des Nations Unies, et en présence de représentants de l'Union européenne et de l'OTAN, un engagement important à une aide incluant des fonds et un appui logistique a été apporté à la force de paix de l'Union africaine au Darfour (AMIS).

Cette complémentarité peut se traduire par un Appui de l'ONU à une action d'une OR. La première action de coopération entre l'ONU et les OR dans le domaine du maintien de la paix eut lieu en 1993, lorsque le Conseil de sécurité créa la MONUL (Mission d'observation des Nations Unies au Liberia), qui fut la première mission de l'ONU mise en place avec une opération de maintien de la paix déjà établie par une organisation régionale. En effet, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avait créé, en 1990, le Groupe de surveillance de cessez-le-feu (ECOMOG) ainsi que plusieurs mesures qui avaient abouti à la conclusion d'un accord de paix. La MONUL s'est donc attachée à faire respecter cet accord. Et, en 1997, la CEDEAO et la MONUL ont surveillé ensemble les élections qui ont marqué la fin de la guerre civile au Liberia.

La complémentarité peut aussi se traduire, à l'inverse, par un Appui opérationnel de l'OR dans le cadre d'un plan prévu par les NU. En effet, c'est parfois l'OR qui prend le relais d'une action entreprise par l'ONU. Exemple : En 2002, avec la création de la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine par une décision du Conseil de l'Union européenne, qui prend la relève du Groupe international de police des Nations Unies de la MINUHB, créée en 1995.

Enfin, on peut évoquer le codéploiement. Là encore, je vous donne quelques exemples : En 1993, le déploiement de la Mission civile internationale en Haïti est assuré conjointement par l'ONU et l'Organisation des Etats américains (OAS), pour faire respecter les droits de l'Homme dans le pays en proie aux violences, suite au coup d'Etat militaire du 30 septembre 1991, qui a renversé le Président Aristide démocratiquement élu le 16 décembre 1990. En 2004, on a vu aussi le déploiement de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) qui englobait la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI) et les forces de la CEDEAO (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest).

CONCLUSION : VERS LE MULTIRÉGIONALISME

J'ai donc essayé de vous montrer le rôle grandissant des OR dans le domaine du maintien de la paix. Cependant, je souhaite insister sur la notion de **complémentarité**. Les OR sont désormais des acteurs incontournables de la paix, mais l'ONU, même faible actuellement, n'es reste pas moins indispensable. Je cite, à ce propos, le Professeur Hervé Cassan : « *S'il n'y avait aujourd'hui que des OR sans une organisation mondiale, on irait vers un système de confrontation porteur de guerres et de conflits. Parce qu'à ce moment-là, on ne parlerait pas de régionalisme, mais on parlerait d'alliances, avec toute la connotation extrêmement offensive que peut avoir ce mot. Si aujourd'hui le régionalisme a un sens, si aujourd'hui les OR sont perçues dans leur dimension positive, c'est précisément parce qu'il existe une organisation mondiale.* »

Les réalités politiques et économiques contemporaines plaident cependant en faveur d'une réflexion sur une réorganisation de l'ONU qui prenne en compte le rôle des OR. Une normalisation de la coopération ONU/OR dans le domaine du maintien de la paix est nécessaire pour garder un cadre multilatéral aux actions coercitives, cadre qui permet d'éviter les abus éventuels de certaines OR ou les risques de conflits entre OR. Cette normalisation se fait progressivement à l'ONU. Il faut espérer qu'elle se poursuive tout en conservant la souplesse d'action qui caractérise les OR.

Je finirai par une citation de Luk Van Langenhove : « Réaliser un ordre mondial multirégional n'est pas utopique car cela prend racine dans la réalité actuelle où, aux côtés des nations, les régions du monde deviennent des outils de la gouvernance mondiale de plus en plus importants. Pour ce faire, il faut des idées créatrices et innovantes fondées sur une analyse détaillée des dimensions régionales des conflits en cours et sur la coopération entre les organisations régionales existantes de l'ONU. Mais étant donné la complexité du nouvel ordre mondial émergent, une redéfinition du concept de multilatéralisme intégrant la dimension régionale nécessite une approche souple. Un système trop simple où les représentations régionales remplacent les représentations nationales ne marchera pas. Et surtout, afin qu'elle soit réalisable politiquement, l'idée d'un ordre mondial multirégional doit être soutenue et encouragée par la société civile. Tant que cela ne sera pas le cas, les vieilles habitudes et les structures organisationnelles ne changeront pas et le monde ne sera pas un lieu plus sûr. »

BIBLIOGRAPHIE ET LIENS

Cette bibliographie non exhaustive présente quelques-unes des références qui ont été utilisées dans la préparation de la Conférence. Une liste plus complète d'ouvrages sur le thème abordé est disponible sur le site internet de l'Université des Nations Unies : www.cris.unu.edu

Documents de l'ONU

- « Liste des Etats non membres, des entités et des organisations ayant reçu une invitation permanente à participer en tant qu'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale » - 30 novembre 2005 - A/INF/60/4
- « Déclaration du Sommet mondial de 2005 » - 24 octobre 2005 – A/RES/60/1
- « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » - 21 mars 2005 - A/59/2005
- « Un monde plus sûr : notre affaire à tous » - 2 décembre 2004 - A/59/565
- « Rapport du Secrétaire général, Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » - 9 septembre 2002 - A/57/387
- « Rapport du Secrétaire général : Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies » - 20 avril 2001 - S/2001/394
- « Cadre de coopération pour la consolidation de la paix. Résumé, par le Président, des propositions présentées à la quatrième réunion de haut niveau entre le Secrétariat de l'ONU et les organisations régionales, New York, 6 et 7 février 2001 » - 14 février 2001 - S/2001/138
- « Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies » - 21 octobre 2000 - A/55/502
- « Résolution adoptée par l'Assemblée générale : Déclaration du Millénaire » - 8 septembre 2000 A/55/L.2
- « Rapport du Groupe d'Etude sur les opérations de paix des Nations Unies » (dit Rapport Brahimi) - 21 août 2000 - A/55/305
- « Rapport du Millénaire du Secrétaire général : Nous les peuples. Le rôle des Nations Unies au XXIème siècle » - 27 mars 2000 - A/54/200
- « Rapport du Secrétaire général : Les causes de conflit et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique » - 13 avril 1998 – A/52/871
- « Résolution adoptée par l'Assemblée générale : Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales » - 17 février 1995 – A/RES/49/57
- « Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies » - 3 janvier 1995 – A/50/60
- « Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, Rétablissement de la paix, maintien de la paix » - 17 juin 1992 – A/47/277
- Charte de l'ONU, 26 juin 1945 (Chapitre VIII)

Sites Internet

- ONU. Paix et sécurité. <http://www.un.org/french/peace/index.shtml>
- Université des Nations Unies. Comparative Regional Integration Studies. www.cris.unu.edu/
- Module d'introduction sur l'intégration régionale. www.allied-co.com/ri/
- Base de données sur l'intégration régionale. amantoin.brinkster.net/ri/site/index.htm
- Maintien de la paix dans le monde : l'ONU et les acteurs régionaux. Chronologie. www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/chronologie.shtml
- Forum sur la sécurité et la défense. Programme Paix et sécurité internationales. Maintien de la paix. www.psi.iqhei.ulaval.ca/default.asp?Groupe=3&Niveau=4&Page=0
- Carte des Organisations régionales en Afrique. www.diploweb.com/cartes/africorgregion.htm

Liste non exhaustive de sites Internet d'Organisations régionale

- OAS - www.oas.org/
- OTAN - www.nato.int
- UE – www.europa.eu
- UA - www.africa-union.org/
- Secrétariat du Commonwealth - www.thecommonwealth.org/
- OIF – www.francophonie.org
- Ligue des Etats arabes - www.arableagueonline.org
- ALENA - www.nafta-sec-alena.org/
- ASEAN- www.asean.or.id/
- Commission interaméricaine des droits de l'homme - www.cidh.oas.org/
- Conseil de l'Europe - www.coe.int
- APEC www.apecsec.org.sg/
- MERCOSUR - www.mercosur.org.uy/
- OSCE- www.osce.org/
- CEDEAO - www.ecowas.int/
- UMA - www.maghrebarabe.org/
- UEMOA - www.uemoa.int/
- SADC - www.sadc.int/
- CPLP - <http://www.cplp.org/>
- CEI - <http://cis.minsk.by/>

Divers

- TENIER, Jacques : « Universalisme et régionalisme : les chemins du partenariat », Questions internationales, No11, janvier-février 2005, pp.68-77
- 2ème édition de *La Charte des Nations Unies*, [Commentaire article par article], sous la direction de Jean-Pierre COT et Alain PELLET (Editions Economica – Paris, 1991)