

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME I

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Par M. Bernard GUYOMARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alioncle, Roland Bernard, Xavier de Villepin, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Briseperre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Briassac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 1), 2946 (tome I), 2947 (tomes I, II, et III), 2948 (tome I) et T.A. 732.

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 1) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : Les données financières	7
A - Les principales données budgétaires	8
B - Les régulations budgétaires en cours d'année	9
C - Les contraintes budgétaires ont affecté les principaux objectifs du ministère	10
D - Des effectifs insuffisants	12
E - Les actions de modernisation	16
F - La montée en puissance des actions immobilières engagées par le Quai d'Orsay	17
G - Les contributions de la France aux organisations internationales	20
DEUXIÈME PARTIE : Les temps forts de la diplomatie multilatérale à l'heure de l'ébauche d'une politique étrangère européenne et de la crise de l'ex-Yougoslavie	27
I - LES ALÉAS D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE	28
A - Le contenu et le cadre de la politique étrangère de l'Union ..	29
B - L'émergence d'une diplomatie européenne : un exercice difficile	32
II - LES AMBITIONS NOUVELLES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	36
A - Le rôle croissant de l'Organisation et les opérations de maintien de la paix	37
B - Les difficultés de mise en oeuvre des actions de sécurité collective	39
C - L'instauration, sous les auspices de l'ONU, d'une diplomatie préventive	40
D - La place de la France dans le dispositif civil de l'Organisation des Nations Unies	46

	Pages
	-
III - LES LIMITES D'UNE VISION TROP OPTIMISTE DU DEVENIR EUROPÉEN : LA CSCE ET LE SOMMET D'HELSINKI	47
A - Les différentes modalités d'intervention de la CSCE dans les conflits européens	48
B - Les réformes adoptées à Helsinki	50
C - La nécessité de poursuivre le chemin	52
IV - LA POURSUITE DU CONFLIT DES BALKANS	56
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE - Liste des groupes d'observateurs de l'ONU et des Forces de maintien de la paix, en exercice en 1992	64

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères pour 1993 s'élèvent à 14,874 milliards de francs, soit une progression apparente de 5,53% en francs courants. Si l'on fait abstraction des changements de parités et des prix, la progression s'établit à 5,72%. En francs constants, la progression est de 2,84%.

Dans l'ensemble des dépenses de l'Etat engagées pour l'action extérieure de la France, la part du ministère des Affaires étrangères s'établit pour 1993 à 19,02% -28,65% pour le ministère des Finances et du Budget- et 10,32% pour le ministère délégué à la Coopération.

Ce budget est établi dans un contexte de contraintes des dépenses publiques qui affecte une part importante des crédits d'intervention.

Votre rapporteur, dans une première partie, détaillera les principales mesures du budget pour 1993 ainsi que les régulations diverses intervenues en cours d'année. Il tentera de percevoir dans quelles conditions il sera concevable d'atteindre les objectifs prioritaires retenus par le ministère : adapter l'outil diplomatique, assurer des actions de modernisation indispensables et honorer nos engagements budgétaires à l'égard des organisations internationales.

Dans une deuxième partie, votre rapporteur s'attachera plus particulièrement à faire le point sur les réformes qui concernent les cadres principaux de la diplomatie multilatérale qui sont appelés à une importance croissante.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES FINANCIÈRES

A - Les principales données budgétaires

● **Les crédits de fonctionnement augmentent globalement de 7,03 %.**

Les principales hausses concernent les rémunérations et les cotisations sociales -en application notamment de la réforme "Durafour". Elles concernent également les frais de déplacements ministériels ainsi que ceux générés par la mobilité accrue des personnels. Enfin, les dépenses de modernisation de l'outil informatique augmenteront de 10 %.

. En revanche, des économies sont générées sur certains frais courants -postes télécommunications (- 12 %) et sur le budget de fonctionnement de l'Etablissement public du Centre de Conférence internationale (- 11 %).

● **Les crédits d'intervention, qui s'avèrent les indicateurs privilégiés de la politique engagée par le ministère, augmentent en francs courants de 3,52 % et représentent un peu plus de la moitié de l'ensemble des crédits du ministère.**

Les deux postes les plus importants concernent :

. **la participation de la France au financement des organisations internationales : contributions obligatoires (2,8 milliards en hausse de 0,76 %) et les contributions bénévoles en hausse sensible de 7,84 % à 696 millions ;**

. **l'aide au développement et les actions de coopérations bilatérales augmentent de 5,42 % à 3,5 milliards de francs. Les principales mesures nouvelles concernent l'action audiovisuelle extérieure (+ 119,5 millions de francs) et, à un moindre degré, la relance de notre coopération en direction de zones jugées prioritaires (+ 57,5 millions de francs), enfin l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (50 millions).**

. **Il convient de citer également l'augmentation de 28,55 % des crédits de rapatriements de nos compatriotes en difficulté à**

l'étranger et la hausse de 4,74 % des crédits d'assistance aux Français de l'étranger, notamment en ce qui concerne la relance des actions d'emplois et de formation professionnelle -au profit de nos compatriotes expatriés-.

• **Tout aussi significatives de l'action du ministère des Affaires étrangères pour l'année écoulée et pour 1993, les dépenses d'investissements (titre V) augmentent de 20,20 %. Cette augmentation traduit les acquisitions immobilières ou les différentes opérations d'aménagement et d'entretien qui concernent tout autant l'administration centrale que les postes diplomatiques : 8 ambassades ont été ouvertes en 1992 dans les pays nouvellement indépendants et 7 voire 8 autres devraient l'être en 1993.**

B - Les régulations budgétaires en cours d'année

La présentation ainsi opérée serait largement incomplète s'il n'était fait mention des régulations qui ont affecté le ministère en cours d'année : celles-ci doivent être dénoncées pour au moins pour deux raisons :

- elles compromettent gravement le fonctionnement du ministère ;**
- elles affectent la crédibilité de la démarche parlementaire de l'examen budgétaire : à quoi sert d'examiner des crédits si ceux-ci sont aussi lourdement infléchis dès le premier trimestre de l'année ?**

Quelques chiffres suffisent à illustrer les difficultés générées par ces mesures, quelque 43 millions de francs ont été annulés sur les crédits destinés à nos contributions bénévoles aux organisations internationales, soit le tiers de la mesure nouvelle affectée à cette action pour 1992 : l'effet politique de notre effort se trouve ainsi réduit à néant.

Plus symbolique encore, la DGRCSST s'est vu annuler 205 millions de francs de crédits d'actions bilatérales ; c'est la

crédibilité de notre coopération qui s'en trouve directement affectée.

Votre rapporteur ne peut donc que déplorer que le ministère des Affaires étrangères soit l'objet de ces arbitrages alors que les actions qu'il conduit engagent notre image extérieure et conditionnent notre place dans le monde.

C - Les contraintes budgétaires ont affecté certains objectifs du ministère

a. L'ouverture d'ambassades dans les pays nouvellement indépendants

1. Une adaptation opérée par un étalement sur deux années

C'est un total de 15 chancelleries qu'il a été décidé d'ouvrir dans les pays de l'ex-URSS ayant accédé à l'indépendance, et dans les trois pays de l'ex-Yougoslavie : Slovénie, Croatie et Bosnie-Herzégovine.

Les crédits nécessaires à ces opérations ont été évalués pour le fonctionnement à 82 millions de francs et pour les actions d'investissements à 84 millions de francs en autorisation de programmes et 49 millions de francs en crédits de paiement.

Pour l'année 1992, c'est un décret d'avance qui, s'il est confirmé par le projet de loi de finances rectificative devrait permettre d'engager concrètement les opérations d'acquisition et d'aménagement de locaux pour les chancelleries et les résidences.

Dans l'attente de la concrétisation de ces projets, les diplomates qui ont été affectés dans ces nouveaux postes sont dans des situations plus que précaires : la plupart travaille et demeure à l'hôtel ou, dans le meilleur des cas, dans des locaux loués.

Compte tenu de l'ampleur des investissements nécessaires, l'opération a été étalée sur deux années, 8 ambassades ont été installées : au Kazakhstan, en Azerbaïdjan, en Arménie, en Biélorussie, en Ouzbékistan et en Ukraine -par transformation du Consulat général-, ainsi qu'en Slovénie et en Croatie. Huit autres devraient être mises en place en 1993, en Moldavie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan, Géorgie et Slovaquie.

Indépendamment des conditions déjà soulignées de précarité quant à l'hébergement de nos diplomates, ces derniers ont dû effectuer les démarrages de poste dans un contexte rendu plus difficile encore par l'acuité des problèmes de personnels.

2. Les difficultés liées au manque de personnel

Pour libérer le personnel nécessaire au bon fonctionnement des huit nouvelles ambassades, le ministère des Affaires étrangères n'a obtenu qu'une levée partielle du "gel d'emplois" à hauteur de 98 emplois : les gains en personnels obtenus par la fermeture de neuf postes consulaires n'ont permis de couvrir que le tiers des besoins. La création de 75 emplois en catégories A et B prévue par le projet de loi de finances pour 1993 ne rétablira que partiellement le déficit qui, depuis plusieurs années déjà, affecte ces catégories.

Au total, sur les années 1991 à 1993, le ministère des Affaires étrangères a procédé à l'extension de 13 % de son réseau diplomatique, par la création de 18 ambassades, pour une réduction de 9 % de son réseau consulaire. Au total, ces ouvertures se sont traduites par un redéploiement, hors fermetures, de 225 emplois, conduisant à une diminution des effectifs de l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires.

Les créations de postes mettent davantage encore en lumière les difficultés chroniques auxquelles le ministère des Affaires étrangères est confronté pour ce qui concerne le personnel.

D - Les principales difficultés rencontrées dans la gestion du personnel

1. Des effectifs insuffisants

Au premier janvier 1992, le personnel du ministère des Affaires étrangères comptait 3 691 agents titulaires en poste à l'étranger et 2 476 à l'administration centrale. Il s'y ajoute respectivement 512 et 1 376 agents contractuels.

Au total, les 6 167 fonctionnaires représentent 0,6 % de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

En 1982, cet effectif total des agents titulaires était de 4 500. A l'administration centrale comme à l'étranger, la politique des gels d'emplois a lourdement et pour longtemps affecté les catégories B, C et D du personnel du quai d'Orsay.

C'est à l'étranger que l'on constate d'ailleurs les réductions les plus sensibles d'emplois : ainsi, en 1992, alors que les besoins se sont accrus pour les raisons déjà évoquées de créations de postes diplomatiques, 55 suppressions d'emplois à l'étranger ont été opérées (24 à l'administration centrale), auxquels s'ajoutent les 23 emplois perdus dans les établissements culturels et d'enseignement.

Cette situation particulièrement tendue provoque de considérables difficultés de fonctionnement : tensions dans les affectations à l'étranger et carences importantes à l'administration centrale. Les remplacements d'agents en chancellerie n'interviennent

que plusieurs semaines, voire plusieurs mois, après leur départ. Il n'est pas rare que le chef de poste n'ait à ses côtés qu'un seul collaborateur de catégorie A, parfois un seul de catégorie B, et il faut rappeler que, dans 32 Etats, la France ne dispose pas d'ambassade résidente.

A l'administration centrale, les conséquences ne sont pas moins dommageables : il manque environ 40 rédacteurs de catégorie A et la carence en personnels de secrétariat (catégorie C) est aggravée par le ralentissement de la fourniture en matériel informatique dû à l'insuffisance des crédits consacrés à cette action en 1992 et à la régulation intervenue en cours d'année.

A titre de comparaison, il n'est pas inutile de rappeler que, pour un nombre de postes diplomatiques et un effectif total d'agents comparables, le ministère des Affaires étrangères allemand dispose de 250 agents de catégorie A de plus que le ministère des Affaires étrangères français.

2. Les perspectives pour 1993

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit une augmentation nette de 57 emplois par rapport à 1992. Le chiffre résulte du solde entre :

- d'une part, la création de deux emplois de directeur à l'administration centrale ; de 15 emplois de gardes de sécurité à l'étranger ; de 75 emplois pour la mise en place des représentations diplomatiques dans les nouveaux Etats de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie. Cette augmentation ne rétablira que partiellement le déficit des catégories A et B ;

- d'autre part, la suppression de 32 emplois à l'étranger ;

- et la transformation de 11 emplois d'agents contractuels de 1ère catégorie en 8 emplois de chargés de mission (contractuels techniciens) à l'administration centrale.

3. Les palliatifs mis en place par le ministère pour atténuer le déficit des effectifs

● le recrutement

En ce qui concerne la catégorie A, la poursuite du recrutement d'attachés d'administration centrale permet de satisfaire un peu mieux les besoins en personnels administratifs d'encadrement par le recours au détachement de membres du corps des attachés en provenance d'autres administrations, 9 en 1991, 7 en 1992 -4 attachés seront recrutés en 1993-.

Dans cette même catégorie A toutefois, les difficultés de recrutement persistent : malgré la réforme intervenue, le concours de secrétaires des affaires étrangères (Orient) présente un taux de sélection qui demeure faible (48 candidats présents à toutes les épreuves en 1990 pour 12 postes, 70 présents en 1991). Enfin, le faible nombre d'emplois offerts à la sortie de l'ENA, même s'il a été porté de 7 à 10 de 1992 à 1993, renforce la difficulté.

Enfin, en 1993, 16 emplois seront ouverts au prochain concours de secrétaire des affaires étrangères ainsi qu'à celui de secrétaire adjoint. Un accueil plus large sera fait aux élèves de l'ENA en mobilité (24) et en détachement hors mobilité (41).

Il s'agira ainsi de tenter de combler les vacances par départ en retraite qui se feront jour entre 1993 et 1995 : 30 départs par an interviendront à ce titre pendant cette période.

Pour ce qui est des catégories B et C, le problème tient moins aux difficultés de recrutement qu'au manque d'emplois budgétaires ; situation d'autant plus difficile que ces catégories tiennent un rôle important dans le dispositif de délivrance des visas, qui se trouve progressivement renforcé.

Enfin, la politique de gel des postes affecte singulièrement les personnels de secrétariat de catégorie C qui ont perdu 102 postes en 1992 et qu'affecte encore le gel d'emplois partiels auxquels est soumis le ministère.

Confronté à cette situation chronique de tension qui pèse sur ses effectifs, le ministère tente d'assurer la modernisation dans la gestion des carrières et d'accroître la formation.

● **L'amélioration de la structure des corps et de la gestion des carrières**

Outre le rééquilibrage nécessaire au profit des corps de catégorie A, le ministère poursuit la mise en oeuvre de la mobilité interne des agents sous ces deux aspects : mobilité à l'étranger de poste à poste, et mobilité entre les postes à l'étranger et l'administration centrale. Cette "double vocation" constitue désormais une obligation, le but étant qu'une affectation, à Paris ou en chancellerie, n'excède pas trois années.

Deux actions complémentaires ont été engagées pour que l'application de cette règle soit la plus harmonieuse possible :

- l'allongement des délais accordés aux agents entre le moment où ils sont informés de leurs prochaines affectations et celui où ils doivent la rejoindre ;
- la poursuite de la politique d'aide au logement permettant aux "rapatriés" d'assurer leur réinsertion en métropole dans les conditions les moins handicapantes possibles ;

La modernisation de la gestion des statuts et des carrières concerne tout d'abord les chiffreurs qui pourraient bénéficier de nouveaux statuts et ensuite le corps des attachés d'administration centrale pour lesquels une recherche est engagée pour préserver, sinon accroître, les perspectives de carrière des agents récemment recrutés.

● La formation

Mais c'est la formation des agents qui doit recueillir des crédits accrus : le projet de loi de finance prévoit un accroissement de 20 % des crédits consacrés à la formation.

En 1992, les principales orientations ont porté sur les stages informatiques, le développement des formations destinées à l'encadrement supérieur, à l'intention des chefs de mission diplomatique récemment affectés, portant sur la gestion des hommes et des ressources financières d'une ambassade.

Rappelons également qu'ils pourront suivre une formation spécifique dans le cadre de l'institut d'administration appliquée. Ce centre, qui devrait ouvrir ses portes en janvier 1993, assurera une formation complète aux différents niveaux de responsabilités occupées par les agents au sein des postes consulaires.

La formation linguistique a été accentuée au cours de l'année 1992 afin d'être en mesure d'affecter, à terme, dans un pays étranger, des agents qui en maîtrisent la langue : le test obligatoire avant tout départ, réalisé en 1991 pour les agents de catégories A et B, a été étendu, en 1992, aux agents de catégorie C. Parallèlement, le nombre de stages linguistiques a été doublé.

E - Les actions de modernisation

La faiblesse relative des dotations budgétaires initiales et les effets des régulations en cours d'année ont entraîné un certain retard pour ce qui concerne l'informatique : la mise en place du "réseau mondial visa" n'est toujours pas achevée pas plus que n'est engagée la mise en oeuvre du schéma directeur de l'informatique, basé sur un réseau de communication homogène et le développement des applications de gestion ou de la micro-informatique.

Pour 1993 toutefois, les crédits destinés à l'informatique bénéficieront de 26,76 millions de francs en mesures nouvelles, soit une progression de 10%. Les modernisations concerneront également la direction de la presse, de l'information et de la communication qui bénéficiera de 6,3 millions de francs de mesures nouvelles, soit une progression de 7,50%.

Enfin les crédits de formation du personnel augmentent de 20% (+ 1,31 million de francs de mesures nouvelles).

F - La montée en puissance des actions immobilières engagées par le Quai d'Orsay

L'expression "1992", année immobilière pour le quai d'Orsay", utilisée par M. le ministre d'Etat, reflète assez justement l'importance prise par les actions d'acquisition, de construction et d'aménagement entreprises au cours de l'année passée et celles qui seront engagées ou poursuivies en 1993.

Elles concernent d'ailleurs tout autant les services parisiens et les services délocalisés -à Nantes en particulier-, que les chancelleries.

1. L'administration centrale

- S'agissant de l'administration centrale, un certain nombre d'opérations spécifiques ont été achevées. Outre l'aménagement d'une nouvelle cantine au quai d'Orsay et celui d'une plate-forme technique informatique, c'est celui des locaux de la future école consulaire de Nantes et le démarrage du chantier de l'immeuble Breil IV à Nantes qui ont constitué les engagements les plus importants : rappelons que ce dernier projet est destiné à accueillir certains services installés de façon précaire dans la métropole des pays de Loire et les services parisiens en instance de délocalisation. Pour effectuer ces opérations, le projet de loi de finances pour 1992 avait prévu 60 millions de francs en autorisations de programmes et 43 millions de francs en crédits de paiement.

Pour 1993, les crédits du titre V consacrés à cette action doublent en crédits de paiement, passant de 43 millions de francs à 100 millions de francs : il s'agira essentiellement de procéder à l'extension à Nantes du bâtiment des archives diplomatiques, lequel atteint, dans ses locaux actuels, un niveau maximum de saturation ; cette opération s'inscrit dans un plan d'ampleur qui verra s'achever cette année la construction de l'immeuble de bureaux de Breil IV à Nantes, le réaménagement d'un bâtiment au quai d'Orsay, et le déménagement -qui se présente comme complexe- des services du ministère des Affaires étrangères implantés rue La Pérouse vers les locaux libérés par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement boulevard St Germain.

Ainsi se trouverait presque achevé l'objectif de regroupement des services du ministère des Affaires étrangères autour du quai d'Orsay. L'arrêt du Conseil d'État conférant le caractère d'intérêt général à la construction du Centre de conférence international devrait permettre prochainement la reprise des travaux : toutefois le problème de son financement n'est pas résolu pour autant, puisque la vente des bâtiments dont le produit devait en partie couvrir la réalisation du projet n'a pu intervenir en 1992.

2. Les postes diplomatiques

- S'agissant des postes diplomatiques, le projet de loi de finances pour 1992 avait prévu 160 millions de francs en autorisation de programmes et 145 millions de francs en crédits de paiement.

Pour 1993, 289 millions de francs en autorisation de programmes et 189 millions de francs en crédits de paiement permettront essentiellement la poursuite de la construction de l'Ambassade de Mexico, de la Résidence à Londres et l'aménagement des chancelleries dans les trois pays Baltes. Surtout, il s'agira de dégager les crédits suffisants pour les acquisitions et les aménagements de chancelleries et de résidences dans l'ex-U.R.S.S. et l'ex-Yougoslavie.

D'autres projets devront être engagés sinon réalisés en totalité à Katmandou (acquisition de la chancellerie) et Buenos Aires (acquisition du consulat).

En Indochine, l'ancien campus diplomatique à Pnom Penh sera réaménagé et l'ambassade d'Hanoï bénéficiera de travaux d'extension.

3. Les projets de coopération européenne

Les conditions juridiques ne permettent pas d'envisager la mise en place d'ambassades communes aux Douze. Il paraît toutefois rationnel, pour des raisons symboliques et économiques, d'envisager l'installation de chancelleries européennes dans des locaux communs. Dans ce contexte, le ministère des Affaires étrangères est en contact régulier avec ses homologues de la Communauté pour engager des modalités de coopération dans les domaines mobilier et immobilier.

A ce jour, seuls deux projets ont été véritablement engagés :

- le premier concerne, à Abuja, la construction d'un immeuble destiné à accueillir les antennes, dans la nouvelle capitale, des chancelleries à Lagos des 12 pays de la CEE. Seule la Grande-Bretagne a décidé de réaliser son propre projet.

- A Genève, des études en vue de la réalisation d'un immeuble commun aux Douze sont bien avancées, mais leur réalisation a été différée compte tenu des priorités données à l'Europe centrale et orientale.

- Enfin, plusieurs projets bilatéraux sont à l'étude.

. A Alma-Ata, prise à bail et rénovation d'un immeuble destiné à accueillir les chancelleries allemande, britannique et française ;

. A Erevan, achat et rénovation d'un bâtiment pour les chancelleries allemande et française

. A Quito et à Reykjavik, construction d'immeubles pour les chancelleries allemande, britannique et française.

G - Les contributions de la France aux organisations internationales

1. Contributions obligatoires

En 1992, l'ensemble des crédits votés concernant cette action s'est élevé à 2,75 milliards de francs. Le tableau suivant retrace l'évolution de ces crédits depuis 1986, parallèlement à celle concernant les contributions bénévoles.

EVOLUTION DES DOTATIONS DES CHAPITRES 42 31 ET 4232 (1) *****

	CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES CH 42 31		CONTRIBUTIONS BENEVOLES CH 4232
1986 *	2.335.595.964	*	99.804.691
*		*	
1987 *	2.101.317.613	*	396.102.493
*		*	
1988 *	2.097.202.613	*	396.561.693
*		*	
1989 *	2.126.000.862	*	460.630.649
*		*	
1990 *	2.277.267.002	*	514.630.649
*		*	
1991 *	2.300.631.701	*	545.920.649
*		*	
1992 *	2.757.419.735	*	645.543.388

(1) Source : ministère des Affaires étrangères.

L'exercice 1992 présente un déficit estimé à quelque 523,8 millions de francs et 1,301 milliard de francs devaient être appelés d'ici la fin de l'année : cet écart est dû principalement à l'extension des forces du maintien de la paix -Cambodge et Yougoslavie- qui occupent une part importante de l'article 11 du chapitre 42-31.

Pour 1993, des hausses impératives se produiront, en particulier dans la perspective éventuelle d'une nouvelle force de maintien de la paix en Somalie et des dérogations aux règles de la croissance zéro en termes réels des budgets de certaines organisations internationales, pour des raisons politiques spécifiques : Conseil de l'Europe et Union de l'Europe occidentale par exemple .

S'agissant de l'Organisation des Nations Unies -dont le contexte financier fait l'objet dans le présent rapport d'un développement particulier- la quote-part française (6% pour 1992-1995) place notre pays au 5e rang derrière les Etats-Unis (25%), le Japon (12,45%), la Fédération de Russie (9,41%) et l'Allemagne (8,93%).

Notre participation, importante, au financement des forces de maintien de la paix -7,29%- , compte tenu de notre statut particulier de membre permanent du Conseil de Sécurité, s'explique également par la prise en charge partielle de la somme dont sont dégrevés, à ce titre, les pays les moins avancés.

La position de la France à l'égard de ses contributions obligatoires la conduit à honorer, dans la mesure du possible, ses obligations dans les deux premiers mois de l'année. Parallèlement, notre pays participe à une réflexion tendant à appliquer le maximum de rigueur possible dans la gestion budgétaire des organisations internationales, en particulier de l'ONU et des divers organismes qui dépendent d'elles. Des progrès sont possibles si l'on en juge la diminution de 215 millions de dollars par rapport au budget initial prévu pour l'APRONUC, réduction obtenue dans le cadre du "groupe des Dix pays particulièrement concernés par le Cambodge".

2. Les contributions bénévoles

Celles-ci constituent un outil privilégié de l'action multilatérale, en particulier pour ce qui relève de l'aide multilatérale au développement. Or, en 1991, la France occupait un rang dans le classement des contributions bénévoles qui n'est en rapport ni avec son statut de membre permanent, ni avec les responsabilités politiques qu'elle entend tenir en tant qu'acteur pour le développement du Tiers-Monde.

Au titre de ses contributions bénévoles, la France occupait ainsi le 11e rang au Programme des Nations Unies pour le développement -49,9 millions de dollars contre 109 pour les Etats-Unis, 89,6 pour le Japon et 79,9 pour l'Allemagne, le 15e rang à l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour la France) (7 millions de dollars contre 90,7 pour les Etats-Unis, 22,7 pour le Japon et 19,1 pour le Royaume-Uni), enfin le 13e rang au Haut Commissariat pour les réfugiés (15,2 millions de dollars, 197,6 pour les Etats-Unis, 112,3 pour le Japon, 59,9 pour l'Allemagne et 48,8% pour le Royaume-Uni.

Cette situation doit être modifiée pour deux raisons principales :

- Compte tenu des contraintes budgétaires des organisations internationales, celles-ci ont été conduites à faire de plus en plus appel aux contributions volontaires.

- De nombreux pays -l'Italie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne- ont, pour diverses raisons, très largement accru leurs contributions volontaires et ont su recueillir, en termes d'influence, les fruits de cette générosité.

Pour ces raisons, la position discrète de notre pays a entraîné la perte progressive de postes importants occupés par des

Français, et a contribué par ailleurs à réduire le recours à la langue française, élément révélateur de cette relative perte d'influence.

Ainsi, la mesure nouvelle de 50 millions de francs, pour 1993, faisant suite à celle de 1992, va-t-elle dans la bonne direction.

3. Les objectifs de la politique d'augmentation des contributions volontaires : l'aide au développement, l'action humanitaire, la santé

a) L'aide au développement représente 70% de l'ensemble de notre contribution bénévole -quelque 430 millions de francs-, l'essentiel, 57%, revenant au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). L'influence française s'est récemment accrue au travers des certains secteurs prioritaires : l'aide aux pays les moins avancés (PMA), des "trust-funds" (fonds associés), en faveur des pays africains francophones. Le "taux de retour" : contrats de sous-traitance, commandes de matériels, emplois d'experts français, étant très positif.

b) L'action humanitaire : outre les initiatives unilatérales prises par notre pays, notre participation aux programmes des institutions de l'ONU à but humanitaire s'est sensiblement accrue. Elle concerne l'Indochine, l'ex-Yougoslavie et les actions d'aide au retour (HCR) ou la protection de l'enfance.

c) La santé : les priorités retenues concernent la lutte contre la drogue et contre le sida ; ces actions, en 1992, ont bénéficié d'une enveloppe, respectivement de 10,5 millions de francs et 16 millions de francs.

Enfin, en liaison avec les engagements souscrits par la France dans le cadre de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, notre pays pourrait accentuer sa contribution aux organismes de l'ONU chargés d'assurer le suivi de cette conférence : le PNUD et le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement).

Les organisations internationales -en particulier l'ONU et ses institutions spécialisées-, sont confrontées à une crise financière d'une telle ampleur qu'elle risque, à court terme, d'obérer gravement leur capacité à assurer des missions de plus en plus lourdes et diversifiées : les arriérés des pays riches, ceux, inévitables, des nations en développement sont les principales causes de cette situation, auxquelles il faut ajouter le manque de rigueur dans la gestion des ressources.

L'enjeu est prioritaire et sa prise en compte urgente : les objectifs vitaux de la Communauté internationale -maintien de la paix, environnement, développement- passeront de plus en plus par un recours accru aux organisations internationales.

*

* *

On ne saurait passer sous silence la part prise par la France dans l'action humanitaire, tant celle-ci tient une place privilégiée au coeur de la diplomatie française, au point qu'on discerne mal, parfois, laquelle est devenue, en Yougoslavie par exemple, le moteur de l'autre.

S'il revient à M. Bernard Kouchner, ministre de la santé et de l'action humanitaire, le mérite d'être l'organisateur principal des opérations humanitaires décidées par la France, c'est le ministre des affaires étrangères qui demeure le gestionnaire des crédits destinés à ces activités. 150 millions de francs ont été prévus pour 1993.

Des structures spécifiques ont d'ailleurs été mises en place au Quai d'Orsay où se tient en quelque sorte le quartier général de ces opérations. A l'administration centrale, un service de l'action humanitaire composé de cinq agents du ministère a été intégré cette année, dans le cadre de la Direction des affaires politiques : il comprend une division médicale, un bureau des affaires générales en relation étroite avec les organisations non gouvernementales et les agences concernées de l'ONU, et enfin la cellule d'urgence.

Sans relancer ici le long débat sur les rapports entre l'humanitaire et le politique, votre rapporteur souhaiterait formuler quelques remarques :

- l'excessive visibilité politique donnée à l'humanitaire -sa "surmédiatisation"- peut s'avérer contre-productive en ce que les factions rivales du pays en guerre y voient un outil inespéré de pression politique internationale.

- Or si l'action humanitaire indispensable en est réduite à l'impuissance par suite d'agressions répétées et systématiques mais "politiquement payantes", quel recours reste-t-il ?

- Il importe donc d'accorder ce qu'il faut d'assistance technique et financière aux ONG ou aux structures multilatérales compétentes afin d'élargir leur capacité d'action et, parallèlement, de faire cesser tout amalgame trop évident entre la demande humanitaire et la politique d'Etat, le risque étant, à terme, que celle-là devienne l'otage de celle-ci.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE

**LES TEMPS FORTS DE LA DIPLOMATIE
MULTILATÉRALE À L'HEURE DE L'ÉBAUCHE D'UNE
POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE ET DE LA CRISE
DE L'EX-YOUGOSLAVIE**

Traditionnellement, le rapporteur du budget des affaires étrangères, après avoir étudié les dispositions de la loi de finances, profite de cet instant pour se livrer à une analyse d'un ou deux faits dominants de l'année qui s'achève en essayant de mettre en valeur quelques conséquences qui s'imposeront pour l'année à venir.

L'an dernier, mon prédécesseur, notre collègue Claude Mont, avait retracé les événements de la guerre du Golfe et s'était interrogé sur les suites de cet événement majeur pour l'avenir du Proche et du Moyen-Orient.

J'ai pensé qu'à un moment où se dessinent de nouvelles voies pour une diplomatie multilatérale, il n'était pas sans intérêt de faire le point des progrès et des limites de cette nouvelle approche de la politique étrangère.

Deux domaines s'imposent à l'observateur : l'approche d'une politique européenne commune et les ambitions nouvelles de l'Organisation des Nations Unies.

I - LES ALÉAS D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Votre rapporteur ne saisira pas l'occasion de cet examen budgétaire annuel pour décrire à nouveau les grandes lignes du Traité sur l'Union européenne, largement et remarquablement évoquées par ailleurs.

Il se bornera à résumer dans un premier temps le contenu de ce que pourrait être la politique étrangère et de sécurité commune et à évoquer, dans un second temps, les aléas et les risques qui pèsent sur sa mise en oeuvre, au regard notamment de l'accélération tragique des événements internationaux.

A - Le contenu et le cadre de la politique étrangère de l'Union

1. Les règles nouvelles

Elles s'articulent autour de deux outils principaux : la coopération systématique -qui se substituera à la coopération politique en cours jusqu'à présent- et la possibilité de mettre en oeuvre, graduellement, des actions communes.

- La coopération systématique est établie entre les états membres "dans la conduite de leur politique sur tout sujet de politique étrangère ou de sécurité d'intérêt général". Dans ce cadre auront lieu des actions de concertation et d'informations mutuelles, la définition -à l'unanimité- de positions communes, et surtout la coordination au sein des organisations internationales, où certains des Etats membres auront notamment à y défendre les positions communes de l'Union.

Ce volet ne fait que prendre le relais de la coopération politique instituée depuis l'adoption de l'Acte Unique. L'innovation réelle des dispositions de la PESC se trouve davantage dans le volet suivant qui prévoit la mise en oeuvre éventuelle et graduelle d'actions communes.

L'innovation, réelle dans son principe, demeure toutefois, dans ses modalités d'application, encore timide ; c'est unanimement que le Conseil doit décider du principe d'une action commune ; c'est unanimement qu'il doit en fixer la portée, les objectifs, les moyens et éventuellement, la durée.

Comme le soulignait le président de notre commission, M. Jean Lecanuet, dans son excellent rapport sur le traité sur l'Union européenne "Le risque est grand de voir les décisions prises à la majorité qualifiée limitées à des questions mineures". Ces règles nouvelles ont le mérite, en dépit de leurs limites, de soutenir un esprit

nouveau en matière de politique étrangère européenne qui tend à faire "agir" l'Union et ne plus la cantonner à la "réaction" commune.

Par delà ces limites de procédure, il semble important d'approfondir ce qui constitue le cœur de cette diplomatie européenne : quels sont ces "intérêts importants communs" qui l'animeront, quels sont les "objectifs spécifiques" qu'elle se donnera à atteindre, quels sont les "domaines" où il lui sera possible d'évoluer ?

2. Le contenu de la politique étrangère et de sécurité commune

Le rapport des ministres des affaires étrangères sur "l'évolution probable de la politique étrangère et de sécurité commune, visant à cerner les domaines se prêtant à une action commune vis à vis de pays ou de groupes de pays particuliers" remis au Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin dernier constitue un élément intéressant de précision sur le champ d'application potentiel de l'action commune.

1er critère : dans une description qui part du général au particulier, la politique étrangère et de sécurité commune se donne comme champ d'action la totalité des domaines d'une politique étrangère (article J1-1er alinéa du Traité sur l'Union européenne).

2ème critère : pour chaque domaine, l'Union définirait des objectifs spécifiques pour lesquels une action commune serait envisagée : le renforcement de principes démocratiques et des droits de l'homme, l'encouragement de la coopération régionale et de l'intégration régionale ou sous-régionale, la prévention et le règlement des conflits, l'aptitude à affronter des situations d'urgence, le renforcement de la lutte contre la prolifération, le terrorisme et la drogue.

3ème critère : essentiel, la définition d'intérêts importants en commun. Une première identification de tels critères a été opérée dans le rapport des ministres des affaires étrangères : la proximité géographique d'une région ou d'un pays, l'importance de la

stabilité économique et politique d'une région ou d'un pays, les risques qui pèsent sur la sécurité de l'Union.

Parallèlement à la définition de ce contenu dans les principes, les ministres des affaires étrangères ont isolé -dans le cadre de la gradualité de la mise en oeuvre de la PESC- des zones géographiques spécifiques. Ces zones "à propos desquelles une action commune pourrait être entreprise à *court terme*", seront l'Europe centrale et orientale -en particulier la Communauté des Etats indépendants et des Balkans-, et la Méditerranée, notamment le Maghreb et le Moyen-Orient.

Au-delà de ce premier front, les ministres des affaires étrangères évoquent, avec davantage de prudence, d'autres zones géographiques : dans le cadre des relations Nord-Sud "L'Union souhaitera peut-être développer, progressivement, d'une manière cohérente et coordonnée, ses activités extérieures vis à vis des pays d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que de l'Asie".

Plus loin, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et le Japon sont également évoqués pour souligner le "haut degré de priorité" que l'Union accorde aux relations avec ces pays.

A titre d'information, votre rapporteur estime opportun d'indiquer les thèmes qui, s'agissant de l'ex-Yougoslavie, sont considérés comme pouvant s'inscrire dans le cadre d'une action commune :

- efforts pour une solution pacifique, y compris pour la conférence de la paix et le suivi des opérations de vérification,
- surveillance de la mise en oeuvre d'une éventuelle solution future et la promotion de la coopération entre les républiques,
- promotion de la coopération entre les républiques et l'Union,
- contribution au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, des droits de l'homme et des minorités.

On constate tout de même, à l'énoncé de ces thèmes, -à l'exception de la tenue de la conférence de la paix- qu'ils ne répondent que de très loin à l'urgence de la situation, en se plaçant délibérément dans une situation d'après-guerre, laquelle ne semble hélas guère envisageable à court terme.

B - L'émergence d'une diplomatie européenne : un exercice difficile

Telle qu'elle vient d'être succinctement décrite, la politique étrangère et de sécurité commune repose sur deux piliers :

- Le premier rassemble l'ensemble des dispositions du titre V du Traité qui prévoient des comportements de "loyauté, de solidarité" entre les Douze, en matière de diplomatie. "Les Etats (...) s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union" ou "susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente". Dans les instances internationales, les Etats représentés défendent les positions arrêtées dans le cadre de l'Union.

- Le second pilier réunit les éléments du Traité qui font référence à l'autonomie diplomatique de chaque Etat : l'unanimité requise pour arrêter une position commune -donc le droit de veto reconnu à un seul de ces Etats-, l'unanimité également requise pour décider du domaine qui fera l'objet d'une action commune.

. Solidarité, cohérence d'une part, mais, comme cela est à craindre, sur des positions minimales qui risquent d'exclure l'implication résolue dans des situations de crise.

. D'autre part, le nécessaire maintien des souverainetés et des singularités diplomatiques nationales, mais risques de voir celles-ci, lorsqu'elles s'exercent, être perçues comme un défi à la cohérence évoquée plus haut.

Si comme votre rapporteur l'appelle de ses vœux, une politique étrangère et de sécurité commune est possible, elle doit dépasser ces deux termes.

Il faut, en premier lieu, éviter les écueils et les aléas d'une cohésion obligée, aboutissant à une unité factice : la reconnaissance, par la Ccmmunauté, des nouvelles républiques de l'ex-Yougoslavie - dont votre rapporteur ne saurait mettre en cause, ici, l'opportunité- en est une illustration. L'unité affichée était politiquement utile, mais notre diplomatie semble s'interroger encore sur le bien-fondé de la démarche et ne s'y est résolue qu'à contre-coeur.

Il arrive également que certains "petits pays" de la Communauté refusent de laisser aux plus "grands" les responsabilités qui leur échoient dans certaines instances internationales : à Londres, lors de la conférence sur la Yougoslavie, on a vu que cette opposition à un parrainage franco-britannique n'a pas permis la conclusion d'un accord entre parties serbe et croate.

Il faudrait tout autant se prémunir de l'ambiguïté des démarches isolées.

- L'autre aspect, en effet, symétrique, peut naître de ce qu'une action diplomatique nationale mette à mal les positions de l'Union ou, à tout le moins risque de marginaliser un pays par rapport à ses partenaires : par défaut de concertation préalable en particulier.

D'une manière générale, on peut redouter qu'à l'avenir des démarches diplomatiques autonomes intervenant dans les zones géographiques ou les domaines spécifiques retenus comme prioritaires pour l'exercice de la politique étrangère et de sécurité commune ne soient, qu'on le veuille ou non, tenues a priori pour suspectes, sauf à ce qu'elles fassent l'objet, ouvertement, d'une concertation préalable systématique. Ainsi, si par hypothèse on s'était situé dans les cadres des nouvelles règles de la politique étrangère et de sécurité commune, la démarche du ministre d'Etat au Moyen-Orient à l'automne 1992, dans le cadre du processus de paix israélo-arabe aurait-elle été possible ?

*

* *

- Ne faudrait-il, pour tenter de dépasser ces deux écueils, en être conduit à envisager une politique étrangère et de sécurité commune à "géométrie variable" n'impliquant, dans une action commune, que les pays qui souscrivent à son principe, à ses modalités et acceptent d'en assumer la responsabilité politique ? A défaut de l'existence à court ou moyen terme d'une activité politique véritable, c'est sans doute une démarche qui aurait le mérite de conjurer le risque d'une absence de l'Europe sur la scène internationale.

Le couple franco-allemand n'a rien fait d'autre au cours de ces dernières années, avec les résultats positifs que l'on sait. Cela s'est certes fait en marge des principaux mécanismes communautaires mais n'en a pas moins été déterminant pour faire progresser la construction européenne.

- L'application des règles et de l'esprit de Maastricht doit de surcroît être dès aujourd'hui envisagée dans la perspective des élargissements futurs, parmi lesquels certains pays neutres, et à terme, les pays d'Europe centrale et orientale. Quel sera alors le contenu possible de la politique étrangère et de sécurité européenne ?

*

* *

La perspective d'une défense européenne recouvre, peu ou prou, la même problématique que la seule politique étrangère commune tant il est vrai que celle-là sera l'outil de celle-ci ; à cette différence près qu'il y a sans doute, dans le domaine de la défense, un trop-plein d'organismes et de structures concurrentes quand la diplomatie européenne en est encore à façonner ses règles.

. Pour autant, les bases d'une identité européenne de défense existent : l'OTAN, pour l'heure seule organisation militairement structurée et dotée de ressources crédibles, en a reconnu le principe et la pertinence -au sommet de Rome en 1991- ; elle a renouvelé son concept stratégique dans un sens privilégiant la constitution de troupes multinationales de réaction rapide puisant largement dans les troupes de pays européens pour la gestion des

crises. Ceci à un moment où le désengagement budgétaire et militaire des Etats-Unis en Europe sera de plus en plus perceptible.

. C'est cependant dans le cadre de l'UEO que se développe aujourd'hui la véritable espérance d'une défense proprement européenne. Le traité de Maastricht, qui fait d'elle le bras armé de l'Union européenne a lancé entre les deux institutions une dynamique de coopération institutionnalisée avec, pour commencer, la fusion des deux secrétariats. Sur le contenu, le mouvement est également lancé : centre satellitaire de Torrejon, mise en route de l'Agence européenne des armements et de la cellule de planification. Enfin se multiplient les initiatives ponctuelles de quelques-uns de ses membres pour étoffer concrètement les ressources de l'UEO : le projet de corps européen ou la perspective d'une coopération franco-britannique dans le domaine nucléaire. Par ailleurs, la déclaration du Conseil de l'UEO à Petersberg, adoptée en juin 1992, assigne à l'organisation des missions ambitieuses.

Il restera cependant à mettre fin à la rivalité récurrente qui subsiste, en dépit des déclarations d'apaisement, entre l'OTAN et l'UEO. L'affirmation de la "transparence et de la complémentarité" ne dissipe pas les malentendus et les arrière-pensées, que l'ambiguïté de la position française vient encore compliquer, tout autant que la formidable capacité d'attraction que détient l'OTAN à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale.

Des mesures concrètes pourraient être imaginées pour tenter de mettre fin à la schizophrénie européenne en matière de défense : européeniser l'OTAN en plaçant à la tête de son Commandement suprême un militaire issu du vieux continent serait un pas important ; donner au plus vite à l'UEO le caractère opérationnel qui lui fait encore défaut et qui la place sur ce plan en parent pauvre de l'OTAN par l'accélération des mesures déjà décidées concernant le corps européen ou le centre satellitaire par exemple.

Pendant des années, les réflexions sur la mise en place d'une diplomatie européenne et d'une défense commune pouvaient s'appuyer, dans une Europe figée, sur le facteur temps : celui-ci a disparu et la conception de projets ambitieux, dont la réalisation viendrait en son temps, au fur et à mesure d'une lente maturation des esprits, doit céder le pas à des réactions pragmatiques et immédiates,

tant l'urgence est grande de s'impliquer "hic et nunc" dans les crises tragiques qui blessent notre continent.

Cette urgence est susceptible, provisoirement, d'affecter certains des principes qui, dans le cadre du traité de Maastricht, devraient régir la politique étrangère et de sécurité commune, en privilégiant l'action déterminée des grandes puissances européennes sur un consensus impossible, en bousculant certaines susceptibilités : c'est paradoxalement à ce prix que l'Union européenne pourra asseoir son rôle dans l'avenir.

II - LES AMBITIONS NOUVELLES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

L'organisation des Nations Unies s'est vu reconnaître, depuis plusieurs années, un rôle accru dans le règlement des affaires du monde. On évoque souvent le rôle de pivot qui pourrait lui être reconnu dans le cadre d'un nouvel ordre mondial à moins qu'il ne s'agisse d'attendre d'elle qu'elle mette en oeuvre les moyens propres à régler "le nouveau désordre mondial" qui naît, ici et là, des bouleversements stratégiques qui affectent, en particulier, le continent européen.

Libéré des rivalités qui opposaient les Etats-Unis et l'U.R.S.S. dans le cadre du Conseil de Sécurité, ce dernier a été en mesure d'initier des actions qui faisaient application des principes de base de la charte : le maintien de la paix prévu au chapitre VI, voire l'adoption, à des degrés de contraintes diverses, des mesures de sécurité collective prévues en son chapitre VII.

Placée ainsi en pleine lumière, l'ONU peut, à juste titre faire valoir tout ce qu'elle est parvenue à conduire au titre du maintien ou du rétablissement de la paix. Elle est aussi amenée à exposer ses insuffisances et ses carences qui ont conduit le nouveau secrétaire général à initier un profond programme de réforme, concernant le fonctionnement de l'organisation mais aussi le rôle qu'elle doit tenir dans les conflits et les différends entre Etats.

A - Le rôle croissant de l'Organisation et les opérations de maintien de la paix

Il est significatif de rappeler qu'entre 1945 et 1987, 13 opérations de maintien de la paix ont été diligentées par les Nations Unies, et 13 autres de 1987 à 1992.

Ces missions, mises en oeuvre dans le cadre du chapitre VI de la charte des Nations Unies, ont vu leur contenu évoluer considérablement depuis 1956, lorsque la première opération de ce type fut initiée pour séparer les belligérants au moment de l'expédition franco-britannique à Port-Saïd.

Ces opérations de maintien de la paix revêtent deux aspects différents : les missions d'observateurs et les forces de maintien de la paix proprement dites.

. S'agissant des missions d'observateurs -également appelées bérets bleus-, leur champ d'application est extrêmement varié : contrôle de cessez-le feu, surveillance d'élections, application d'accords entre belligérants, tracé de frontière, etc ...

Sept missions militaires d'observation composées de 1 300 officiers sont aujourd'hui opérationnelles à ces divers titres de par le monde (1).

. Les forces de maintien de la paix

. Depuis 1956, date du premier envoi d'une telle force de maintien de la paix, 10 opérations ont été engagées dont cinq sont à ce jour en activité. Leurs missions, là aussi, varient en fonction du théâtre où elles sont déployées : assurer la sécurité des populations, faire cesser les combats dans une zone particulière, désarmer, déminer, etc ... On citera notamment l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), la Force de Protection des Nations Unies en Yougoslavie (FORPRONU) qui rassemblent respectivement 15 900 hommes (dont 1 260 Français) et 16 700 hommes (dont 4 500 Français).

(1.) voir liste en annexe

Ces opérations militaires de maintien de la paix sont enserrées dans des conditions de déploiement assez strictes au demeurant : elles requièrent l'assentiment des Etats sur le territoire desquels la force sera installée et elles interdisent le recours à la coercition, l'emploi des armes n'étant licite que dans le cadre de la légitime défense.

. Au-delà du rôle assigné aux forces de maintien de la paix, il faut évoquer les risques politiques liés à de tels déploiements : chargées, comme en Croatie, de faire cesser des combats dans une zone bien déterminée, elles ont pour effet de figer des situations jusqu'à ce que leur départ entraîne la reprise des hostilités. Ainsi en Yougoslavie, le déploiement de la FORPRONU a-t-il été opéré dans des zones serbes (Krajina) d'où l'épuration ethnique avait déjà écarté la population croate et dont, à terme, les responsables croates continueront de réclamer le contrôle.

. Quant à l'accompagnement des convois humanitaires -une première de cette ampleur avec cet objectif- il risque d'obliger à plus ou moins brève échéance, si les combats entre factions ne faiblissent pas, à choisir un format plus substantiel quant aux effectifs, plus lourd quant aux armements, plus actif quant à l'engagement des "casques bleus". Les conditions seraient ainsi réunies pour transformer, sans l'avoir voulu, l'action humanitaire en action militaire, sans pour autant que la situation militaire et politique soit éclaircie : quels adversaires sur quels territoires ?

. Ultime aspect, plus concret, celui de la composition des forces d'interposition. Leur hétérogénéité de principe n'est pas le gage de la meilleure efficacité ni d'une insertion réussie au coeur d'un pays européen longtemps replié sur lui-même. A tout le moins -s'il faut en croire le témoignage de certains observateurs- conviendrait-il qu'un entraînement spécifique soit dispensé et qu'une certaine homogénéité dans les habitudes militaires et les disciplines soit exigée et constatable.

Le cas de la Yougoslavie illustre les ambiguïtés auxquelles peuvent être confrontées ces forces. Parler de forces de "maintien de la paix" en Bosnie-Herzégovine, où les combats n'ont jamais véritablement cessé, relève d'une cruelle ironie, d'où les

énormes difficultés et dangers auxquels sont confrontés les hommes qui y servent, difficultés qui ont conduit le secrétaire général, dans un premier temps, à retarder le déploiement de telles forces, au motif qu'elles encouraient des risques incompatibles avec les règles qui président habituellement à leur installation.

D'où la proposition du secrétaire général de mettre en place des "forces d'imposition de la paix", là où le maintien de la paix s'avère impossible, mais où il ne s'agit plus -ou pas encore- d'une agression caractérisée. Chargées de faire respecter les cessez-le-feu et les maintenir, elles seraient plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix et devraient bénéficier d'un entraînement spécifique.

Par hypothèse, elles ne devraient intervenir pour imposer la mise en oeuvre des résolutions que dans la mesure où une force de l'ONU déjà déployée dans la zone n'est pas parvenue à faire respecter son mandat.

B- Les difficultés de mise en oeuvre des actions de sécurité collective

Paradoxalement, l'opération de sécurité collective la plus récente et que chacun garde présent à l'esprit, l'opération "tempête du désert", apparaît de plus en plus, dans ses modalités et non dans son principe évidemment, comme l'exemple de ce qu'il conviendrait de ne plus répéter : en particulier, la façon dont le Conseil de Sécurité est demeuré à l'écart du processus militaire après qu'il en eut autorisé le principe et parce qu'il a illustré d'une certaine manière le déséquilibre que la situation créée a provoqué en faveur de la seule grande puissance du moment.

Evoquant les pistes à ce jour inexploitées du chapitre VII des Nations Unies, le secrétaire général des Nations Unies déplore que "Le Conseil n'ait pas appliqué jusqu'ici la plus coercitive des mesures -l'action militaire prévue à l'article 42-. Dans le cas de la situation créée entre l'Irak et le Koweït, il a choisi d'autoriser les Etats membres à prendre des mesures en son nom. La charte prévoit toutefois une approche détaillée qui mériterait désormais l'attention de tous les Etats-membres."

La charte donne au Conseil de Sécurité (art. 42), le pouvoir d'entreprendre une action militaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Les Nations Unies devraient ainsi, propose le secrétaire général, pouvoir désormais disposer des forces armées, à titre permanent, par le biais d'accords conclus entre l'organisation et les Etats-membres. Ces forces, qui pourraient intervenir en cas d'agression caractérisée, seraient placées sous le contrôle du Comité d'Etat-Major qui, rappelons-le, rassemble les chefs d'Etat-major des 5 membres permanents du Conseil de Sécurité.

On sait que la France avait, dès le 31 janvier 1992, lors de la réunion du Conseil au niveau des chefs d'Etat, soumis une proposition de tenir 1 000 hommes disponibles sous les 48 heures et le double en une semaine, à la disposition du secrétaire général. Peu d'Etats ont à ce jour fait réponse à la demande qui leur avait été faite.

En dehors de ce type d'action de sécurité collective fondée sur les articles 42 et 43 de la charte et qui justifierait la réactivation du Comité d'état-major, la panoplie envisagée des interventions possibles des forces des Nations Unies -maintien de la paix ou sécurité collective- impliquerait la mise en place, auprès du secrétaire général, d'une structure militaire étoffée, type état-major, capable d'expertise, de planification et de conduite opérationnelle.

C - L'instauration sous les auspices de l'ONU, d'une diplomatie préventive

1. Les mesures proposées

S'agissant de la diplomatie préventive, cinq mesures seraient, selon le secrétaire général, susceptibles d'être mises en oeuvre :

- Des mesures visant à renforcer la confiance, afin de réduire les risques de conflit entre Etats : échange systématique de missions militaires, création de centres régionaux ou sous-régionaux de réduction des risques ou dispositions visant à assurer la libre-circulation de l'information, y compris la surveillance d'accords régionaux sur les armements.

- Des missions d'établissement des faits, permettant d'avoir une "bonne compréhension des événements et des tendances mondiales, fondée sur de solides analyses". A cette fin, des hauts fonctionnaires de l'organisation effectueraient des missions dans les différentes capitales, afin d'effectuer des consultations. Des "enquêtes officielles d'établissement des faits" pourraient être diligentées par le Conseil de Sécurité ou par l'Assemblée générale. Enfin, il serait loisible au Conseil de Sécurité, en application de la charte, de tenir réunion ailleurs qu'au siège de l'organisation afin que celle-ci "fasse montre de son autorité".

- Des mécanismes d'alerte rapide seraient mis en oeuvre afin de prévenir des risques d'atteinte à l'environnement, les accidents nucléaires, les catastrophes naturelles, les déplacements massifs de population, etc ... Les institutions spécialisées des Nations Unies trouveraient dans cette action, avec le Conseil économique et social, une nouvelle source d'activités.

- Le déploiement de forces des Nations Unies, préventivement au développement d'un conflit interne à un Etat ou entre deux Etats, avec le consentement des parties concernées, ou avec le consentement d'un Etat se sentant menacé par un déploiement sur son seul territoire, constitue une autre proposition du secrétaire général. Ces développements concerneraient tout particulièrement la mise en place d'actions humanitaires exercées, conformément aux principes, sur les bases de "neutralité, impartialité, souveraineté, intégrité territoriale et unité nationale des Etats".

- Enfin, l'instauration de zones démilitarisées, jusqu'ici créées postérieurement à des conflits, pourraient participer au dispositif préventif.

On le voit, si chacune des initiatives ainsi développées par le secrétaire général devaient être mises en oeuvre, l'Organisation verrait son champ d'action politique et géographique considérablement étendu. On pourrait même en redouter une certaine banalisation tant il est vrai que le recours actuel aux Nations Unies en fait de sécurité collective n'est déclenché que lorsque la tension est montée jusqu'au bord de la rupture, ce qui solennise son intervention éventuelle et lui confère son autorité. A l'inverse, un droit de regard préventif et systématique sur les questions susceptibles de dégénérer permettrait d'élargir le panel des interventions traditionnelles : maintien de la paix ou mesures de sécurité collective, dont la mise en oeuvre est politiquement et matériellement si lourde qu'elle n'aboutit souvent qu'à figer des conflits sans les résoudre.

Enfin, encore faut-il que pour faire face aux vastes perspectives ainsi ouvertes, l'ONU dispose des moyens institutionnels mais aussi humains et financiers adaptés.

Dans cette optique, deux propositions complémentaires sont émises par le secrétaire général.

2. Le rôle des organismes et arrangements régionaux

Ceux-ci, mentionnés dans le cadre du chapitre VIII de la charte des Nations Unies, ont vocation de "régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies".

Ces organismes restent très dépendants dans certains cas, du Conseil de sécurité, et peuvent être conduits à faire application de mesures coercitives si le Conseil de Sécurité décide de les utiliser à cette fin. En tout état de cause "aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité".

Le secrétaire général s'appuie sur les contributions fournies récemment par de tels organismes pour apaiser des conflits ou différends localisés : l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), la Ligue des Etats arabes et l'Organisation de la Conférence islamique pour, en accord avec l'ONU, traiter le dossier de la Somalie ; l'Association des Etats d'Asie du Sud-Est, dans la préparation des accords de Paris sur le Cambodge ; le dispositif dénommé "Les amis du secrétaire général" pour solutionner la situation au Salvador ; l'Organisation des Etats américains (OEA) associée à d'autres Etats au Nicaragua ; enfin, la CEE et la C.S.C.E. pour tenter d'enrayer la crise des Balkans. Cette coopération accrue avec les organismes régionaux aurait donc un double objectif : "L'action régionale, par le biais de la décentralisation, de la délégation et de la coopération et les efforts de l'ONU pourrait non seulement alléger la tâche du Conseil, mais contribuer également à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales".

Mais il reste un écueil important à surmonter : assurer, éventuellement au moyen des organismes régionaux, à l'ONU, une autorité incontestée, or il est des zones de conflits dans le monde où cette autorité est, avec constance, presque systématiquement réfutée, le Moyen-Orient en particulier.

- Les nombreuses résolutions émises par le Conseil de Sécurité concernant le conflit israélo-arabe, le sort des territoires occupés, n'ont guère trouvé d'application. D'aucuns ont pu, valablement, lors du conflit du Golfe, mettre ces résolutions inappliquées sur un plateau de la balance et, sur l'autre, les décisions de l'ONU concernant le conflit irako-koweïtien qui, elles, ont pu rapidement se concrétiser. Cette différence de traitement ("deux poids, deux mesures"), a établi un déséquilibre dans la résolution d'un conflit qui a pu contribuer, pour une part, à la récusation de l'Organisation dans la région.

- Le processus de paix au Moyen-Orient, initié à Madrid en octobre 1991, retient certes pour postulat de base les deux résolutions 242 et 338 des Nations Unies mais l'organisation mondiale, en tant que telle, a subi la marginalisation que l'on sait. Il faudra bien que d'une manière ou d'une autre, en aval du processus, l'ONU endosse et assume, au nom de la communauté internationale, l'accord qui sera entériné. A cet égard, l'accord récemment passé quant au rôle que

pourra jouer l'ONU dans le cadre des nouvelles négociations multilatérales constitue une heureuse modification.

- La situation du Liban occupé, au Nord et au Sud, par des troupes étrangères et dont l'avenir "démocratique" se joue à l'évidence dans la capitale syrienne, n'a pas entraîné récemment, depuis la pacification syrienne, une quelconque action. Le non-respect par la Syrie de son engagement à un retrait militaire prévu par les accords de Taef -accords conclus, il est vrai, loin des regards de l'ONU- n'a pas davantage suscité de véritable réaction au Conseil de Sécurité.

Exclue militairement de la façon que l'on sait, l'ONU est encore à ce jour "politiquement" interdite de séjour au Moyen-Orient et ne trouve encore là aucun organisme ou arrangement régional apte à la représenter ou à la précéder.

Mais le deuxième point d'achoppement est sans conteste les moyens financiers dont l'ONU pourrait disposer.

3. Les problèmes financiers de l'organisation

C'est, à l'origine, la décision du Congrès des Etats-Unis en 1985 de retenir la moitié de ses contributions qui a généré les graves difficultés financières que rencontre aujourd'hui l'Organisation. A cette défaillance délibérée s'est ajoutée, depuis, celle de l'ex-URSS, à un moment où le lancement d'opérations de maintien de la paix particulièrement lourdes pèse encore davantage sur son budget.

- Les Etats-Unis, qui représentent 25 % du budget ordinaire et 30,39 % du budget des forces de maintien de la paix, ont, en 1990, révisé leur position -compte tenu du rôle international que leur permet de tenir l'ONU- et décidé d'apurer sur 5 ans leurs arriérés tout en reprenant le versement normal des contributions annuelles.

Ainsi le remboursement des arriérés a-t-il été engagé - pas au niveau promis cependant- et 200 millions de dollars ont été versés en mai 1992 au profit des forces de maintien de la paix, soit les 2/3 de leurs dettes : seules leurs dettes envers la FINUL n'ont pas été réglées.

A ce jour pourtant, la dette des Etats-Unis à l'égard de l'organisation demeure de 302 millions de dollars : situation qui, si elle devait se pérenniser, serait inadmissible.

- Cet impayé est proche de celui de la Fédération de Russie qui doit à l'Organisation une somme de 333 millions de dollars -131 millions de dollars au budget ordinaire et 203 aux forces de maintien de la paix.

- Parallèlement, la mise en place, en 1991 et 1992, des trois nouvelles forces de maintien de la paix -mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge, Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge et la Force de protection des Nations Unies en Yougoslavie- a entraîné des appels de fonds à hauteur de 717 millions de dollars.

Au total, les Nations Unies accusent un déficit de contribution de 1,6 milliard de dollars.

Le secrétaire général formule plusieurs propositions destinées à remédier à cette situation :

- la création immédiate d'un fonds de réserve "auto renouvelable" de 50 millions de dollars pour les opérations de maintien de la paix ;

- que l'Assemblée générale ouvre un crédit correspondant au tiers du coût estimatif d'une nouvelle opération de maintien de la paix décidée par le Conseil de Sécurité ;

- que la possibilité soit ouverte au secrétaire général d'utiliser, dans des circonstances exceptionnelles, son pouvoir de passer des contrats sans procéder à des appels d'offres.

D - La place de la France dans le dispositif civil de l'Organisation des Nations Unies

Sur un effectif global de 58 000 personnes (61 500 en 1990), travaillant au sein de l'ONU et de l'ensemble des institutions rattachées, les Français représentent 4 500 agents, soit 7,07 % ou 6,54 % si l'on considère les personnels d'encadrement. Si ce pourcentage, pour les institutions spécialisées, dépasse les 10 %, il n'est que de 5 % au secrétariat général et à ses organes subsidiaires.

Au-delà des chiffres, il faut déplorer la discrétion croissante de notre présence aux postes stratégiques. Dans les différents domaines politiques ou militaires, et même économique et social, la France a perdu la direction générale de l'OIT, le poste de directeur général adjoint de l'UNESCO, aussi et surtout, la France a été, cette année, privée du poste de directeur général du développement qui est un poste particulièrement stratégique. Ce repli français se fait au profit des Américains qui animent largement le fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM), sans compter les postes administratifs et budgétaires qui leur ont été attribués dans les principales organisations internationales.

Ce tableau ne saurait toutefois être entièrement pessimiste, ainsi des Français ont-ils été nommés contrôleur des Nations Unies, directeur adjoint pour les questions administratives à l'OMI ; c'est un Français qui anime le bureau du HCR à Pnom Penh.

Enfin, le PNUD s'ouvre peu à peu à nos compatriotes, notamment comme représentants résidents, même hors d'Afrique où ils étaient alors essentiellement cantonnés.

*

* *

S'il est enfin un sujet sur lequel on devra tôt ou tard adopter une position précise, il s'agit bien de l'avenir du Conseil de Sécurité que quelques pays -l'Allemagne et le Japon- sont désireux d'intégrer. Si la France en tant que membre permanent a la faculté juridique de s'opposer à toute modification, la réponse politique qu'elle formulera ne sera pas aisée.

Certes, la position internationale de ces pays a radicalement changé et nul ne songe aujourd'hui à contester leur appartenance pleine et entière à la communauté internationale. Il semble toutefois que la nouvelle consécration de leur statut de puissance importante puisse plus judicieusement être opérée dans d'autres instances : la place que ces deux pays occupent par exemple au groupe des 7 pays les plus industrialisés illustre à juste titre leur influence politique et économique majeure.

Par ailleurs, à l'heure où le Conseil de Sécurité de l'ONU parvient à engager ici et là des actions concrètes, au nom de principes reconnus par tous, il serait périlleux d'en bouleverser l'équilibre éprouvé.

Enfin, s'agissant de la République fédérale, le Traité sur l'Union européenne n'a-t-il pas, à sa façon, pris acte de ce que certains Etats, membres d'organisations internationales, pouvaient, en tant que de besoin, représenter les positions communes des autres, par hypothèse absents ? Il serait singulier dès lors que soit ainsi remis en cause l'un des aspects essentiels de l'Union politique. Toutefois, le maintien du statu quo intégral ne sera pas longtemps aisément défendable et notre pays aurait beaucoup à redouter de ne pas engager, dès maintenant, une réflexion à ce sujet.

III - LES LIMITES D'UNE VISION TROP OPTIMISTE DU DEVENIR EUROPÉEN : LA CSCE ET LE SOMMET D'HELSINKI

La Charte de Paris, adoptée en novembre 1990, se fondait sur une Europe d'où s'éloignaient progressivement les germes des affrontements idéologiques pour laisser la place à des mécanismes de coopération fondée sur le respect des indépendances retrouvées : il lui

revenait ainsi de mettre en place les mécanismes propres à résoudre ce qui apparaissait alors comme des sources résiduelles de différends : les débats frontaliers ou le sort des minorités notamment. Alors se justifiait la nature des procédures retenues : la Charte de Paris ne prévoyait que des structures institutionnelles extrêmement légères, ses dispositions étant dépourvues d'effets juridiques contraignants, sa modalité de prise de décision, fondée sur le consensus, écartant au demeurant d'emblée toute perspective de dissidence en son sein.

L'éclatement de l'URSS et de la Fédération yougoslave ont mis à jour la virulence des rivalités et entraîné, sur notre continent, les déchirements tragiques que l'on sait. Ce retour de la force militaire en Europe, qui paraissait à tout jamais bannie, a donc provoqué un réveil difficile, tant il est vrai que la CSCE était davantage conçue pour formaliser une Europe immobile que pour agir, dans l'urgence, sur des différends ayant irréversiblement évolué vers la guerre.

Cette relative incapacité à répondre à ces conflits nouveaux et en particulier à la guerre dans l'ex-Yougoslavie a donc fait clairement apparaître la nécessité de réformes, dont certaines ont été entérinées dans le cadre de la conférence de suivi d'Helsinki et du Sommet qui l'a conclue. Pour autant, d'autres mesures resteraient à prendre pour donner à la CSCE les moyens qui correspondraient à la mission qui lui a été confiée.

A - Les différentes modalités d'intervention de la CSCE dans les conflits européens

Dans le cadre du conflit yougoslave, la CSCE a essentiellement borné son action au soutien apporté aux initiatives engagées dans d'autres instances. Ainsi de la Communauté européenne qui a proposé le déploiement d'observateurs et lancé la Conférence sur la paix en même temps que mis en place la commission d'arbitrage animée par M. Robert Badinter. Ainsi des décisions prises par les Nations Unies tendant, en particulier, à la mise en place d'un embargo et au déploiement d'une force de maintien de la paix.

● Pas plus que les autres instances internationales, la CSCE n'a anticipé ce qui s'avéra comme le dénouement du premier acte de la crise yougoslave : la reconnaissance des républiques dissidentes. Après avoir, en juin 1991, plaidé, comme d'autres, pour le maintien de l'unité yougoslave et appelé à une évolution dans le cadre des procédures légales et institutionnelles, la CSCE, placée devant le fait accompli d'une détérioration constante de la situation sur le terrain, admit finalement dans ses rangs, le 24 mars 1992, la Slovénie, la Croatie puis, un mois plus tard, la Bosnie-Herzégovine. Symétriquement, le Comité des Hauts Fonctionnaires (CHF) établissait la responsabilité de l'armée fédérale de Yougoslavie en déclarant « les violations flagrantes, graves, constantes et systématiques des engagements de la CSCE par les autorités de Belgrade et par l'armée nationale yougoslave sont désormais établies sans équivoque. Ces dirigeants se sont condamnés eux-mêmes à l'isolement. C'est sur eux que pèse la responsabilité première de l'escalade dans l'effusion de sang et la destruction ». Le même jour, le CHF décidait qu'en raison de ce comportement, « les mesures appropriées concernant les questions liées à la crise seront prises sans le consentement de la délégation de Yougoslavie » (« consensus moins un »). Enfin, la Yougoslavie ne fut pas autorisée à participer au sommet de clôture des 9 et 10 juillet dernier.

● Cette apparente fermeté n'a pu jusqu'à ce jour se traduire sur le terrain et, dans la crise yougoslave, l'action de la CSCE n'a guère, en fait d'intervention directe, été au-delà de l'envoi de commissions d'enquête ou de rapporteurs.

Dans le conflit du Nagorno-Karabach en revanche, la CSCE a su prendre une initiative concrète en organisant, directement sous son égide, une conférence de paix dite de Minsk qui constitue un cadre permanent de dialogue entre les deux parties, avec le concours d'autre pays. Toutefois, les oppositions entre les deux principaux intéressés, arméniens et azéris, ont été telles que ce processus a été rapidement paralysé.

Dans ce contexte de l'incapacité de la CSCE à élaborer à elle seule une doctrine cohérente et volontariste et surtout à lui donner un caractère opérationnel, la réunion-bilan d'Helsinki ouverte le 24 mars 1992 et conclue par le sommet de juillet prenait un relief particulier, l'enjeu étant d'examiner les moyens institutionnels propres à faire franchir à la CSCE un saut qualitatif substantiel.

B - Les réformes adoptées à Helsinki

Sur le plan institutionnel, la pratique avait déjà permis d'anticiper certains aménagements concernant les compétences de telle ou telle instance. Ainsi le Comité des hauts fonctionnaires, agent exécutif des décisions du Conseil des ministres, a-t-il reçu lors de la réunion d'Helsinki des pouvoirs nouveaux dans le domaine de la gestion des crises, du règlement pacifique des différends, et d'opérations de maintien de la paix.

D'autre part, la responsabilité du Président du Comité a été accrue parallèlement à celle du Président en exercice du Conseil des ministres. En outre, ces deux instances pourront s'appuyer, en tant que de besoin, sur un groupe restreint d'Etats - "Troïka", calqué sur le modèle de la C.E. et "groupes ad hoc" - comme celui qui a été mis en place dans le dossier du Haut-Karabach.

Une telle évolution, pertinente, constitue un heureux précédent en ce qu'elle rompt avec l'usage, paralysant, tendant à ne faire travailler la CSCE qu'au travers d'organes pléniers particulièrement lourds à manier.

● Afin de détecter le plus préventivement possible les conflits d'origine identitaire, un Haut commissaire pour les minorités nationales a été institué à Helsinki. Secondé, en tant que de besoin, par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) dont le siège est à Varsovie, il incarnera la nécessité d'intégrer ces questions dans les débats de sécurité.

● Enfin, et surtout, la réunion d'Helsinki a abouti à donner à la CSCE le caractère d'une institution aux fonctions opérationnelles dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Désormais considérée comme un "arrangement régional" au sens du chapitre VIII de la charte de l'ONU, elle pourra mener, si le Conseil de Sécurité l'y autorise, des opérations civiles et militaires dans le respect des principes posés par la charte en la matière.

Encore convient-il de nuancer cette avancée : la mise en oeuvre par la CSCE d'opérations de maintien de la paix est enserrée dans des conditions très strictes qui, pour une part, reprennent celles des opérations semblables diligentées par l'ONU : maintien durable des cessez-le-feu et consentement des parties directement en cause notamment. De surcroît, les opérations de maintien de la paix devront être décidées par consensus au Conseil de la CSCE ou au Comité des Hauts Fonctionnaires, et elles n'entraîneront pas d'action coercitive : alors que la charte de l'ONU prévoit, dans son chapitre VIII, la possibilité pour des organismes régionaux d'engager des actions coercitives sous réserve que le Conseil de Sécurité les y autorise.

● Ce dernier point a permis de clarifier les rapports entre institutions politiques et internationales compétentes et esquisser des complémentarités. Pour exercer son action et donner un caractère opérationnel aux décisions qu'elle prendra en matière de maintien de la paix, la CSCE pourra se tourner vers l'OTAN ou vers l'UEO, devenant au cas par cas les bras armés du processus.

● Enfin, Helsinki a été l'occasion de réunir désormais dans le forum CSCE toutes les questions relatives au désarmement en Europe. Ainsi est-il mis fin à cette dichotomie un peu artificielle entre, d'une part, les débats sur les mesures de confiance et de sécurité qui avaient déjà lieu en son sein et les négociations qui ont conduit à l'adoption des traités FCE et FCE 1A, qui se déroulaient dans les cadres, dépassés, des anciennes structures collectives de défense -OTAN, pacte de Varsovie.

Un forum de sécurité, ouvert à Vienne en septembre 1992, sera désormais le lieu unique du débat en matière de désarmement. De nouvelles mesures de désarmement conventionnel -dont le document FCE servira de référence, sinon de règle, compte tenu de ce que les autres Etats de la CSCE sont non parties au traité original- y seront renégociées, parallèlement à l'approfondissement des mesures de confiance. On notera l'organisation très pragmatique du Forum : liberté pour chaque Etat d'y adhérer ou non, géométrie variable des espaces géographiques sur lesquels sera appliquée telle ou telle mesure de désarmement : Europe ou Eurasie.

C - La nécessité de poursuivre le chemin

Quelle que soit la validité des progrès institutionnels enregistrés à Helsinki, se posera toujours le problème de l'émergence, au sein de ce vaste forum, d'une volonté politique cohérente, claire et apte à s'appliquer.

L'absence d'une telle volonté pèsera tout autant sur l'efficacité des mécanismes préventifs "d'alerte précoce" destinés à déceler des conflits potentiels que sur la capacité de la CSCE à prendre rapidement des mesures lorsqu'un différend a dégénéré en conflit armé.

Peut-être conviendra-t-il de remettre en cause plus largement que cela n'a été fait jusqu'à présent le principe du consensus qui aboutit à paralyser toute action de prévention ou de maintien de la paix.

Mais d'autres réformes pourraient être engagées :

● Pour être à même de répondre aux missions supplémentaires que la réunion d'Helsinki leur a confiées, il conviendrait de conférer aux trois institutions permanentes : CPC, Secrétariat, BIDDH, un véritable statut d'organisation internationale. Outre l'impact politique d'un tel statut, il aurait le mérite de leur donner des bases financières plus solides. A ce jour, les dépenses des instances permanentes sont inscrites budgétairement au titre des conférences internationales temporaires et non à celui des contributions obligatoires. A défaut de clarification sur ce point, il sera difficile d'éviter une dérive financière liée à l'accroissement prévisible des diverses réunions, ou de l'envoi de missions d'observateurs.

On ne peut que déplorer que ces propositions, formulées par la délégation française, n'aient pu être retenues à Helsinki. Elles s'inscrivent pourtant dans un dispositif d'ensemble plus ambitieux et propre à donner un caractère juridiquement plus fort au

processus CSCE : la France proposait en effet d'élaborer un code de bonne conduite, première étape vers la formulation d'un traité reprenant les principales dispositions de la Charte de Paris, pour leur conférer force de loi internationale.

Peut-être verra-t-on prochainement la concrétisation du projet franco-allemand de Cour de conciliation et d'arbitrage : celle-ci, composée d'une commission de conciliation et d'un tribunal arbitral constituerait une enceinte privilégiée de règlement des différends au niveau régional sous l'égide de la CSCE.

Le débat d'Helsinki et les décisions auxquelles il a abouti n'ont pas permis d'emprunter l'une ou l'autre des directions ouvertes à l'avenir de la CSCE : entre une poursuite résolue vers son institutionnalisation qui la placerait au même rang, juridiquement, que l'OTAN ou l'UEO et le maintien de son caractère souple, consensuel, sans véritables assises juridiques.

Plaidant pour cette dernière solution, certains Etats souhaitent écarter tout risque de concurrence avec des enceintes où leur poids politique est largement acquis. Mais c'est parce qu'ils se fondent précisément sur cette carence institutionnelle et opérationnelle que de nombreux Etats d'Europe centrale et orientale font valoir leur préférence à l'égard de l'OTAN, tant sa capacité réelle ou supposée leur paraît répondre à leur urgent besoin de sécurité. Ces Etats sont d'ailleurs à même de trouver, au sein du Conseil de Coopération Nord-Atlantique, la structure de concertation atlantique dont la composition et le contenu en font un concurrent évident de la CSCE.

Dans l'avenir très incertain qui serait réservé à la CSCE, on semble donc osciller entre deux directions : l'institutionnalisation véritable, complétée, à terme, par des instances restreintes ou des mécanismes décisionnels voisins de ceux de l'ONU -sorte de conseil de sécurité européen-, chemin qui semble difficilement praticable tant sont fortes les oppositions, et une seconde direction où la CSCE ne serait qu'une "source d'action n'ayant pas une nouvelle et vaste structure à soi, mais une structure suffisante pour qu'elle puisse faire

appel aux ressources d'autres institutions lorsque l'occasion l'exige(2).

Parmi les "autres institutions", il faut sans doute voir l'ONU, l'UEO, mais surtout l'OTAN.

. Le rôle d'avenir des mouvements d'intégration ou de coopération régionale

Ce qui vaut pour l'ONU vaut plus encore pour la CSCE qui pourrait, pour voir grandir sa cohésion et son influence, faire une place spécifique à des organes représentatifs des groupements régionaux qui, progressivement, se font jour, sur le continent et spécialement en Europe centrale et orientale.

Il s'agit d'une tâche considérable tant sont encore fragiles les institutions existantes :

- le groupe des pays riverains de la Baltique regroupe 10 Etats : quatre pays nordiques (Norvège, Suède, Finlande, Danemark), trois pays baltes (Estonie, Lituanie, Lettonie) enfin l'Allemagne, la Russie et la Pologne.

Il s'est doté d'un conseil ministériel qui se réunit une fois l'an. La première réunion a eu lieu les 5-6 mars 1992 à Copenhague. Les ministres des affaires étrangères y ont défini les principaux thèmes de coopération qui couvrent un éventail très large : coopération économique, questions humanitaires, protection de l'environnement et énergie, culture et éducation, transports et communication. Aucun projet concret n'a été annoncé à Copenhague et le Conseil baltique demeure essentiellement un instrument politique pour la coopération.

(2) Déclaration de M. Douglas Hurd, ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne.

En termes politiques, le groupe baltique qui n'a pas vocation à traiter de sécurité compte tenu de la diversité de ses membres a tenté, sans toujours y réussir, d'adopter des positions communes sur certains problèmes spécifiques (sûreté nucléaire, retrait des troupes russes).

- le triangle de Visegrad rassemble, depuis le 11 février 1991, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Soucieux de freiner le courant de "balkanisation" qui affecte l'Europe orientale, il se fonde sur les expériences démocratiques communes de ces pays que rassemblent par ailleurs une réelle similitude historique. Ils sont convenus d'harmoniser leurs politiques extérieures et se proposent d'édifier une zone de libre-échange en vue d'une adhésion future à la Communauté européenne. La partition de la Tchécoslovaquie et le différend nouveau qui oppose la Hongrie à la Slovaquie risquent probablement d'entraîner un réexamen de cette volonté de coopération.

- L'initiative Centre-européenne a pris le relais de la Pentagonale qui avait, dans un premier temps, rassemblé, en août 1990, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, l'Autriche, l'Italie et, quelque temps après, la Pologne. Depuis l'éclatement de la Yougoslavie, se sont adjoints aux membres fondateurs la Croatie, la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine, la Yougoslavie (Serbie-Monténégro) en ayant été exclue le 21 mars 1992.

Une réunion au niveau des ministres des affaires étrangères puis des chefs d'Etat a eu lieu en juillet 1992 avec, en qualité d'observateurs, les représentants ukrainiens, biélorusses, bulgares et roumains. Si la coopération engagée concerne essentiellement des projets régionaux techniques -environnement, transports, médias, culture, énergie et recherche-, un certain contenu politique se fait jour par la recherche de positions communes sur des questions telles que celle des minorités nationales.

- La zone de coopération économique de la Mer Noire créée sur une initiative turque regroupe la Turquie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, la Géorgie, la Russie, l'Ukraine, la Grèce, l'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie.

Essentiellement axé sur un projet de zone de libre-échange et de libre circulation des biens et des personnes, son contenu demeure pour l'heure essentiellement économique et technique. Sa fragilité vient des différends, parfois très graves, qui opposent certains Etats entre eux : Arménie-Turquie, Azerbaïdjan et Moldavie-Russie.

Même si ces différents groupements régionaux sont loin d'avoir entre eux la même intensité d'ambitions politique ou économique, leur apparition pourrait constituer un progrès pour l'avenir de la "grande Europe".

IV - LA POURSUITE DU CONFLIT DES BALKANS

1. Quelques repères historiques

Il serait hasardeux d'engager, dans le présent rapport, une description exhaustive des causes qui sont à l'origine du conflit yougoslave.

On peut tenter de rappeler brièvement, pour mieux appréhender les principaux éléments de la crise actuelle, les fondements historiques qui animent encore aujourd'hui, pour une large part, les principaux protagonistes.

Avant la première guerre mondiale, la Croatie et la Slovénie étaient sous souveraineté austro-hongroise. La Bosnie et la Serbie, quant à elles, anciennes possessions ottomanes, suivirent en 1881-1882 des chemins différents : la Bosnie fut d'abord placée sous souveraineté austro-hongroise puis annexée en 1908, quand la Serbie acquit en 1882 son indépendance. C'est la rivalité serbo-autrichienne pour le contrôle de la Bosnie qui fut d'ailleurs à l'origine du premier conflit mondial.

Au lendemain de ce conflit, la désintégration de l'Autriche-Hongrie aboutit, en 1918, à l'instauration du Royaume SHS (Slovènes, Croates, Serbes) regroupant, d'une part, l'Etat formé des Serbes, des Croates et des Slovènes anciennement sous domination autrichienne et, d'autre part, la Serbie à laquelle la Voïvodine, la Bosnie et le Monténégro avaient décidé de s'unir.

En 1921, cet ensemble fut doté d'une constitution très centralisatrice et unitaire, sous prépondérance serbe, et structuré en de nombreuses divisions administratives, mais sans rapport avec les anciennes délimitations nationales. *"Dès ce moment, tout est dit, c'est le grand tournant de l'histoire yougoslave. Pendant plus d'un siècle (...), on avait vu naître et grandir un puissant courant culturel et politique centripète, menant à l'union des divers peuples slaves du Sud. Aussitôt cette union réalisée politiquement, les incompatibilités apparaissent. Le balancier repart en sens inverse, et s'amorce un vaste mouvement centrifuge, qui ne cessera de s'amplifier pendant soixante-dix ans"* (3).

Au cours de la seconde guerre mondiale, les ferments de rivalités déjà en germes se traduisent par l'alliance pro-allemande des Croates (Oustachis), opposés à des Serbes eux-mêmes divisés entre nationalistes -Tchetniks- et partisans communistes yougoslaves.

L'appui accordé à ces derniers par les alliés au lendemain de la guerre favorisa ainsi, dans une relative stabilité, la renaissance d'une fédération yougoslave sous pouvoir communiste. La représentation des diverses républiques au sein du pouvoir fédéral, une certaine autonomie reconnue aux identités nationales, la spécificité d'une économie autogérée permirent, pendant 35 ans, de prévenir les conflits entre les différents peuples yougoslaves.

Parallèlement, en 1974, le Kosovo -peuplé majoritairement d'Albanais- et la Voïvodine -à majorité hongroise- se virent reconnaître un statut spécifique de province autonome. Le développement du nationalisme albanais chez les Kosovars devait vite entraîner l'abolition de cette autonomie (1984) et l'occupation militaire du territoire du Kosovo par l'armée yougoslave dominée par les Serbes.

(3) In Paul Garde : Vie et mort de la Yougoslavie.

C'est en 1987 l'accession de Slobodan Milosevic à la tête de la république de Serbie qui cristallisa l'expression d'un courant ultra-nationaliste serbe qui, depuis, a trouvé sa traduction politique, (empêchement, en octobre 1991, du président fédéral croate Stipe Messic d'exercer ses fonctions), et militaire, lorsque les volontés d'émancipation des républiques débouchèrent sur les déclarations d'indépendance. En 1990, les élections pluralistes de Slovénie et de Croatie conduisirent à l'émergence d'un pouvoir aux contours assez nets, de centre-droit : Union démocratique croate avec, à sa tête, M. Tudjman, opposition démocratique unie en Slovénie (M. Kucan).

Tel ne fut pas le cas en Bosnie où les élections portèrent au pouvoir, dans des proportions comparables, les représentants des trois "ethnies" qui vivent dans cette république : parti démocrate serbe - étroitement lié à la Serbie-, l'union démocratique croate et enfin, majoritaire de peu, le parti d'action démocratique, dirigé par M. Izetbegovic, regroupant l'électorat musulman. En Serbie et au Montenegro, ce sont les communistes qui sortirent vainqueurs des consultations.

Après avoir vainement plaidé pour un assouplissement du système confédéral, les deux républiques, slovène et croate, devant le refus serbe, déclarèrent leur indépendance après que des référendums eurent démontré le soutien populaire massif à cette solution. C'est en juin 1991 que les premiers combats commencèrent : brefs en Slovénie, où ne réside aucune minorité serbe significative, ils se sont rapidement déplacés en Croatie et bien au delà des zones à majorité serbe (Krajina).

Un referendum identique, organisé en Bosnie les 29 février et 1er mars 1992, prévoyant une république composée de trois régions autonomes recoupant peu ou prou les groupe nationaux, aboutit également à une approbation massive de l'indépendance.

2. L'implication de la communauté internationale

L'implication de la communauté internationale aura pris trois temps : la médiation européenne -sur demande de la CSCE-, l'intervention de l'ONU et, enfin, leur action conjointe dans le cadre de la Conférence de la Paix.

a). La médiation européenne a tenté de faire prévaloir, au début de 1991 et jusqu'à la Conférence de Brioni le 7 juillet 1991, qui prévoyait notamment un moratoire de trois mois sur l'indépendance slovène et croate, le principe du maintien d'une fédération yougoslave aménagée pour tenir compte des nouvelles données. Parallèlement à cette position, le 5 juillet, la Communauté se décida pour un embargo sur les armes et matériels militaires à destination de l'ensemble de la Yougoslavie, décision qui, d'une certaine façon, eut pour effet regrettable de figer les arsenaux respectifs au détriment évident de la partie croate agressée. D'un traitement politique aux apparences d'équilibre, on a abouti à une asymétrie flagrante sur le terrain. Devant l'aggravation de la situation, elle décida le 7 septembre de convoquer pour la première fois la Conférence de la Paix à La Haye et de créer, parallèlement, une commission d'arbitrage chargée de réfléchir aux questions des minorités et des frontières. C'est de cette instance que l'on attendra également qu'elle définisse les conditions, très sévères au demeurant, à une reconnaissance des nouveaux États par la Communauté, en tout cas par la France.

L'échec répété du cessez-le-feu et les bombardements massifs du côté croate, le non-respect des engagements pris au sein de la Conférence de La Haye, conduisirent la Communauté, le 8 novembre 1991, à décider, à l'égard de la Yougoslavie, des mesures de rétorsion économique. Enfin, en décembre 1991, pressée par la République fédérale, la Communauté s'engagea sur la voie d'une reconnaissance qui interviendrait le 15 janvier 1992 sous réserve qu'un certain nombre de conditions juridiques élaborées par la Commission d'arbitrage aient été remplies. A partir de cette date et malgré les efforts de M. Carrington, la conférence de la paix n'aboutit à rien de tangible. Un second souffle en fut attendu les 24 et 25 août par l'organisation à Londres d'une conférence de paix, placée sous coprésidence européenne et de l'ONU.

b). L'implication progressive de l'ONU. Parallèlement aux efforts européens, M. Cyrus Vance, au nom du secrétaire général de l'ONU, tentait d'engager des discussions en vue d'une solution pacifique. Mais ce n'est qu'avec la décision de déployer en Croatie d'abord, en Bosnie ensuite, une force de maintien de la paix que l'engagement de l'organisation internationale se fit plus clair. Ce déploiement fut décidé le 21 février 1992 (résolution 743), considéré comme une "opération provisoire menée pour créer les conditions de paix et de sécurité qu'exige la négociation d'un règlement d'ensemble de la crise yougoslave".

Cette force, FORPRONU, prit position en Croatie -son quartier général était basé à Sarajevo- dans les zones essentiellement serbes de Krajina, sa mission étant d'assurer la démilitarisation de ces territoires.

Le déplacement du conflit sur la Bosnie où l'imbrication des différents groupes nationaux interdisait a priori le déploiement d'une force identique à celle de Croatie nécessita l'adaptation de l'intervention qui, par son ampleur, a constitué une première : l'accompagnement et la sauvegarde des convois humanitaires. Ce fut l'objet des résolutions 758 (juin 1992), 770 et 776 élargissant à la Bosnie le mandat de la FORPRONU.

Au delà de l'aspect militaire, les interventions de l'ONU sur l'ex-Yougoslavie (l'ancien Etat a été suspendu à l'Assemblée générale de l'ONU), ont également concerné les crimes commis dans le cadre du "nettoyage ethnique" exercé principalement par les Serbes en Bosnie : par sa résolution 780, l'ONU a décidé la création d'une commission d'experts chargée d'analyser les informations en provenance de Serbie.

Les suites de la Conférence de Londres : organisée les 26 et 27 août dernier, la conférence de paix, élargie et co-présidée par la Communauté et l'ONU, était censée jeter les bases d'un véritable règlement négocié en rompant radicalement avec la logique de guerre : si l'on juge aux résultats acquis et en dépit des engagements concrets mais non tenus -rassemblement des armes lourdes sous l'autorité de la FORPRONU-, le seul mérite de cette conférence est de

constituer un lieu de "rencontre" mais en décalage flagrant avec la situation sur le terrain.

Les parties en présence ont des positions a priori inconciliables sur l'avenir juridique de la Bosnie. La base de négociation établie à Londres en août dernier prévoyait ainsi la "cantonnisation" du pays, sur le modèle helvétique : trois grandes zones, établies en fonction des ethnies majoritaires, seraient représentées également au sein d'une structure fédérale souple. Mais compte tenu de l'imbrication des ethnies sur le terrain, il faudrait à chacun choisir soit de demeurer chez lui et de vivre éventuellement en minoritaire dans un canton, soit de partir vers un canton homogène - ce qui est perçu comme une variante pacifique de l'épuration ethnique.

Les musulmans bosniaques s'opposent à cette configuration qui réduirait à néant leur espérance d'un véritable Etat unitaire pour la Bosnie-Herzégovine.

Tout autre projet qui fractionnerait le territoire en une quinzaine de zones sans rapport avec les territoires à dominante ethnique claire se heurterait à l'opposition résolue des Serbes et des Croates de Bosnie, lesquels occupent respectivement deux-tiers et un quart du territoire de la République.

Quelques observations : on ne peut s'empêcher de mettre en parallèle la rigueur des sanctions imposées à l'Irak en 1990 et celles dont la Serbie fait l'objet : l'embargo ne fait pas l'objet d'un contrôle véritable et les deux forces maritimes en présence - UEO et OTAN - sont bien en peine de remplir leur mission. Il en va de même du Danube où le contrôle est quasi-inexistant. L'interdiction de survol n'est appuyée sur aucune menace de sanction en cas de violation, en particulier par les hélicoptères militaires.

Depuis la mise en oeuvre de l'embargo naval, en juillet 1992, quelque 3 500 navires ont été interpellés, mais 57 d'entre eux n'ont pas répondu. On estime par ailleurs à 70 le nombre de navires qui sont soupçonnés d'avoir violé l'embargo.

La récente résolution 787 du Conseil de sécurité, adoptée le 16 novembre dernier, renforçant le contrôle de l'embargo, via les marines de l'OTAN et de l'UEO auxquels des pouvoirs de contrainte seront enfin reconnus, s'imposait donc. Elle arrive toutefois avec un retard qui a affecté la crédibilité de l'ONU et contribué à une situation militaire difficilement réversible.

Le renversement des options choisies par la Communauté : d'abord le maintien de la fédération pour aboutir à la reconnaissance a, en une année, conduit la Communauté à s'aliéner chacun des protagonistes et quelque peu décrédibilisé sa position commune, tant ses objectifs politiques sont apparus peu clairs : la tardive perception des dangers considérables générés par la crise yougoslave sur la sécurité européenne, à court et moyen terme, est à l'origine de cette irrésolution au moment où pour la première fois, les États-Unis avaient adopté une position de repli et de discrétion.

Aucun soutien politique visible n'a été accordé par quiconque à l'opposition serbe qui dénonce la guerre menée par ses dirigeants.

Enfin, les effets des mouvements de réfugiés -2,5 millions-, conjugués aux risques de contagion aux pays riverains ou voisins, Turquie, Bulgarie, Grèce, enfin le très lourd précédent que constitue cette remise en cause des frontières par la force à l'égard des principes de l'Europe nouvelle justifiait une attention politique prioritaire : l'Europe, pour la première fois depuis des décennies, retrouve l'insécurité, l'instabilité, les tensions multiples, sans qu'aucune instance efficace de régulation n'ait eu le temps de voir le jour : ce retard de perception politique est lourd de dangers.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a dans sa séance du mercredi 18 novembre 1992, examiné le présent rapport. A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jacques Genton, président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de la C.S.C.E., a déploré le manque de solidarité entre les Douze, qui était perceptible au sein des instances de cette assemblée.

M. le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission pour les crédits du budget du ministère des affaires étrangères, celle-ci a émis un avis défavorable quant à leur adoption.

ANNEXE

**LISTE DES GROUPES D'OBSERVATEURS DE L'ONU
ET DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX,
EN EXERCICE EN 1992**

Missions d'observation

Groupe d'observateurs		Zone de déploiement et mission	Effectifs
ONUST	Organisation des Nations Unies pour la surveillance de la Trêve	Proche-Orient. Créée en 1948 à Jérusalem, elle effectue des missions de liaison et d'observation pour la FINUL	293 dont 24 Français
GOMNUIP	Groupe d'observateurs des Nations Unies en Inde et au Pakistan	Cachemire. Créée en 1949, elle surveille une "ligne de contrôle" entre les administrations indienne et pakistanaise	36
UNAVEM	Mission de vérification des Nations Unies en Angola	Angola. Créée en 1989 pour vérifier le retrait des Cubains. Prorogée en 1991 pour la surveillance des élections de 1992	330
ONUSAL	Mission des Nations Unies au Salvador	Créée en 1991 pour contrôler la mise en oeuvre des accords de Mexico mettant fin à la guerre civile	373, dont 16 gendarmes français
MONUK	Mission d'observation des Nations Unies en Irak et au Koweït	Koweït/Irak. Créée en 1991 pour observer l'application du cessez-le-feu à la frontière Irak-Koweït.	317 dont 20 Français
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un referendum au Sahara occidental	Sahara occidental. Créée en 1991 pour observer le cessez-le-feu entre le Maroc et le Polisario. S'attache à l'établissement de listes électorales agréées par les deux parties	354 dont 30 Français
ONUSOM	Observateurs des Nations Unies en Somalie	Somalie. Créée en avril 1992 pour surveiller l'application du cessez-le-feu et protéger l'acheminement de l'aide humanitaire	550

Missions d'observation

Forces de maintien de la paix		Zone de déploiement et mission	Effectifs
UNFICYP	Force des Nations Unies à Chypre	Basée à Nicosie. Créée en 1964 pour prévenir les heurts intercommunautaires, elle est, depuis 1974, une véritable force d'interposition entre forces turques et chypriotes grecques	2 142 hommes
FNUOD	Force des Nations Unies pour l'observation du désengagement	Installée en 1974 sur le plateau du Golan, elle occupe une zone tampon et contrôle les zones à effectifs et armements limités	1 324 hommes
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban.	Liban Sud. Créée en 1978 au Liban Sud, pour confirmer le retrait israélien et aider le gouvernement libanais à rétablir son autorité dans la région, elle n'a pas été en mesure de remplir complètement son mandat	5 848 hommes dont 500 Français
APRONU	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge	Cambodge. Chargée d'appliquer les accords de Paris de 1991 pour la pacification du pays, elle est opérationnelle depuis le 15 mars 1992	5 900 hommes dont 1 260 Français
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies en Yougoslavie	Yougoslavie. Déployée en Croatie depuis avril 1992, elle doit s'assurer du retrait de l'armée fédérale, désarmer les forces para-militaires et faciliter le retour des réfugiés. En Bosnie, elle contrôle l'aéroport de Sarajevo, protège les réfugiés et les convois humanitaires.	16 700 hommes dont 4 500 Français