

Du maintien de la paix à la consolidation de la paix : l'évolution du rôle des Nations Unies dans les opérations de paix

Ronald Hatto

Ronald Hatto, docteur en science politique, est professeur de relations internationales à l'Institut d'Études Politiques de Paris et chercheur associé au Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) et à la *Paris School of International Affairs* (PSIA).

Résumé

Les opérations multifonctionnelles de paix font désormais partie intégrante de la société internationale, au point de constituer l'une des principales institutions régulatrices des relations internationales. L'Organisation des Nations Unies (ONU) est le principal acteur dans la mise en œuvre de ces opérations. En matière de maintien et d'établissement de la paix, le rôle de l'ONU a connu une évolution significative et néanmoins progressive. Après avoir élaboré le maintien de la paix comme une forme d'interposition impartiale entre belligérants pendant la crise de Suez en 1956, l'ONU n'a cessé d'élargir sa sphère d'action. Ces opérations lourdes et complexes sont exigeantes et confrontent l'ONU à plusieurs défis.

Mots clés : interventions humanitaires, maintien de la paix, Nations unies, opérations multifonctionnelles, opérations multinationales.



Les opérations multinationales de paix font désormais partie intégrante du fonctionnement de la société internationale, au point de constituer l'une des principales institutions régulatrices des relations internationales¹. Les médias nous rappellent fréquemment que, dans les relations internationales, certains acteurs militaires et civils s'efforcent de porter secours aux populations en détresse, comme en Haïti, ou s'avèrent incapables de protéger les populations civiles, comme par exemple en Syrie ou dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC)². Ces membres des forces armées et ces civils font partie d'opérations multinationales de maintien de la paix³. Entre 1998 et décembre 2012, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a organisé cinquante-quatre opérations en vue de rétablir ou de maintenir la paix. Sachant qu'elle n'a organisé que quinze opérations de ce type au cours de ses quarante premières années d'existence, on comprend l'intérêt que leur manifestent aujourd'hui le monde universitaire et le grand public⁴. Cependant, l'intérêt des médias pour la question du maintien de la paix n'a pas toujours été constant.

Il convient de noter que si de telles opérations multinationales ne sont pas récentes – un grand nombre d'opérations d'interposition ont eu lieu dans l'entre-deux-guerres – elles n'ont commencé à être formalisées qu'au moment de l'opération de l'ONU à Suez en 1956⁵. Il a fallu attendre le déploiement de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) entre l'Égypte et Israël en novembre 1956, pour que ces opérations multinationales de paix soient désignées comme des « opérations de maintien de la paix » (OMP). L'évolution des fonctions assumées par les forces de maintien de la paix a conduit à préférer le terme plus large d'« opérations de paix » à celui d'« opérations de maintien de la paix »⁶. Dans les opérations de paix multina-

- 1 Ces institutions ont pour fonction d'améliorer la stabilité des interactions entre les différents acteurs d'une société donnée. Les opérations de maintien de la paix se sont progressivement institutionnalisées au point de devenir un élément quasiment incontournable de la gestion des conflits armés dans la société internationale.
- 2 Il convient de noter que l'ONU n'a envoyé en Syrie qu'une force d'observation. Cette force a dû être évacuée suite aux attaques dont elle a été victime.
- 3 Ceux qui participent à des opérations multinationales sont souvent appelés à collaborer avec d'autres acteurs humanitaires qui ne sont pas sous le commandement et le contrôle des Nations Unies ou des organisations en charge des missions.
- 4 Dans les années 1990, certains commentateurs se sont demandé si le maintien de la paix n'était pas devenu un « business ». Voir Larry Minear, « The Evolving Humanitarian Enterprise », in Thomas G. Weiss (éd.), *The United Nations and Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1995, pp. 89-106 ; Eugene V. Rostow, « Is U.N. Peacekeeping a Growth Industry ? », in *Joint Force Quarterly*, No. 4, 1994, pp. 100-105.
- 5 En 1933, pendant la crise Leticia entre la Colombie et le Pérou, la Société des Nations a chargé une commission d'administrer provisoirement le territoire ; celle-ci a été autorisée à commander une force armée de son choix. Pour la première fois, la force (colombienne) a porté un brassard et fait flotter un drapeau de la Société des Nations à côté du drapeau colombien. Cette force n'était pourtant pas sous commandement direct de la Société des Nations. Voir Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, Routledge, London, 2006, p. 41 ; Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration : Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 235.
- 6 L'ONU utilise encore les termes de « maintien de la paix » pour qualifier ses opérations. Dans la littérature spécialisée, de nombreux auteurs ont adopté le concept plus large d'« opérations de paix ». Voir Jocelyn Coulon, *Dictionnaire mondial des opérations de paix 1948-2013*, 2^e éd., Athena Editions, Outremont, 2013 ; Paul F. Diehl, *Peace Operations*, Polity Press, Cambridge, 2008 ; Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace : United Nations Peace Operations*, Princeton

tionales, le maintien de la paix n'est plus désormais qu'un élément parmi d'autres. Ces opérations peuvent également inclure l'assistance humanitaire, la supervision des élections, le rapatriement des réfugiés, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, le rétablissement de la capacité de l'État à maintenir la sécurité en faisant respecter l'État de droit et les droits de l'homme, ou le soutien à la mise en place d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces⁷. Cependant, par souci de commodité, nous emploierons ici le terme générique d'« opérations de maintien de la paix » pour désigner l'ensemble des opérations multinationales de paix. La multiplication des opérations et leur complexité accrue depuis la fin des années 1980 ont par ailleurs conduit à l'implication d'un grand nombre d'entités autres que l'ONU et les casques bleus. Le personnel civil de l'ONU et de certaines de ses institutions spécialisées, les organisations non-gouvernementales (ONG) et les organisations régionales sont désormais des acteurs à part entière du maintien de la paix⁸.

Le premier élément qui peut être relevé à propos du maintien de la paix de l'ONU (et des opérations multinationales de paix en général) tient à l'absence de définition onusienne claire du concept de maintien de la paix⁹. Ce n'est qu'en 1992, avec l'*Agenda pour la paix*, que l'ONU a défini plus précisément son concept de maintien de la paix¹⁰. Cet effort tardif de définition peut s'expliquer par le caractère improvisé des premières opérations de maintien de la paix et par l'absence de toute référence au maintien de la paix dans la Charte des Nations Unies. L'ONU ayant été fondée en 1945 dans le but de « préserver les générations futures du fléau de la guerre¹¹ », sa Charte promeut le principe de sécurité collective et la coopération entre les membres permanents du Conseil de sécurité comme moyen d'éviter la survenance d'un conflit armé. À partir de 1947, les tensions de la Guerre froide allaient cependant

University Press, Princeton, 2006 ; William J. Durch (éd.), *Twenty First Century Peace Operations*, United States Institute of Peace, Washington, DC, 2006. Thierry Tardy parle de « gestion de crise », faisant remarquer que c'est devenu l'activité de gouvernance internationale la plus visible dans le domaine de la sécurité : Thierry Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009, p. 9.

- 7 ONU, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et Orientations*, Département des opérations de maintien de la paix, New York, 2008, chap. 2.
- 8 En 1990 déjà, Alan James soulignait que le maintien de la paix n'était pas une activité réservée exclusivement à l'ONU et que les civils aussi avaient un rôle à y jouer. D'après lui, « le maintien de la paix n'est pas l'apanage de l'ONU ». Voir Alan James, *Peacekeeping in International Politics*, MacMillan, Basingstoke, 1990, p. 1.
- 9 L'ancien secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Marie Guéhenno, le rappelait dans les premières lignes d'un article paru en 2002 : Jean-Marie Guéhenno, « On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations », in *International Peacekeeping*, Vol. 9, No. 2, 2002, pp. 69-80. Même les principes fondamentaux de maintien de la paix de l'ONU, publiés en 2008, n'incluent pas de définition claire du maintien de la paix ; ils énumèrent simplement un « éventail de différentes activités entreprises par les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux pour maintenir la paix et la sécurité internationales à travers le monde ». Voir ONU, cité en note 7 ci-dessus, p. 18. La littérature spécialisée, quant à elle, en propose plusieurs définitions différentes.
- 10 ONU, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, UN Doc. A/47/277, S/24111, 17 juin 1992 (ci-après *Agenda pour la paix*). D'après l'*Agenda pour la paix*, « le rétablissement de la paix vise à rapproche des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies » : *ibid.*, chap. 2, p. 6, § 20.
- 11 Charte des Nations Unies, 26 juin 1945 (entrée en vigueur le 24 octobre 1945), Préambule.

rendre inopérante une grande partie du chapitre VII de la Charte, relative aux actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression. Cela explique que l'ONU se soit rabattue sur des mesures moins ambitieuses que la sécurité collective, bientôt remplacée par les opérations de maintien de la paix¹². Le blocage des mécanismes prévus au chapitre VII de la Charte, dû aux tensions de la Guerre froide, a amené les Secrétaires généraux successifs à trouver des solutions innovantes pour permettre à l'ONU de tenir un rôle en matière de sécurité internationale¹³.

Depuis la première mission formelle d'interposition à Suez en 1956, le maintien de la paix a permis en plusieurs occasions de réguler et de contenir les conflits. En adoptant la terminologie de la théorie réaliste des relations internationales, le maintien de la paix a permis de remplacer *a minima* le système d'auto-assistance des politiques internationales en apportant une assistance extérieure, désintéressée et impartiale aux parties au conflit¹⁴. Partant de ce constat, on peut esquisser une double définition des OMP de l'ONU aux niveaux stratégique et tactique. Au niveau stratégique, le maintien de la paix vise avant tout à réguler et à stabiliser la société internationale¹⁵. À cette fin, les OMP ont servi à maintenir ou à rétablir la souveraineté des États confrontés à des menaces externes ou à une désintégration interne¹⁶. Au niveau tactique, le maintien de la paix consiste en des opérations organisées par l'ONU, par des États, par des groupes d'États (*coalitions de la volonté*) ou par des

12 À propos du maintien de la paix, dans l'article consacré à la « sécurité collective » par le *Dictionnaire de stratégie*, Serge Sur parle d'une « forme dégradée de sécurité collective tout au moins par rapport aux dispositions de la Charte ». Voir Thierry de Montbrial et Jean Klein (éd.), *Dictionnaire de stratégie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, p. 508. Boutros Boutros-Ghali, dans l'introduction de la troisième édition du livre *Les casques bleus*, souligne que « la notion de 'maintien de la paix' au sens d'utilisation sans recours à la violence de la force militaire pour préserver la paix ne se retrouve pas dans la Charte qui, lorsqu'elle parle d'action coercitive nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale, vise une chose toute différente ». Nations Unies, *Les casques bleus*, 3^e édition, New York, Département de l'information, 1996, p. 4. Norrie MacQueen présente un tableau dans lequel il compare la sécurité collective et le maintien de la paix, faisant très clairement apparaître les différences entre ces deux concepts – et le caractère moins ambitieux des plans militaires et politiques de maintien de la paix : N. MacQueen, cité en note 5 ci-dessus, p. 77.

13 Pour un aperçu historique de l'évolution du rôle de l'ONU en matière de sécurité internationale, voir Alex J. Bellamy et Paul D. Williams (en collaboration avec Stuart Griffin), *Understanding Peacekeeping*, 2^e éd., Polity Press, Cambridge, 2010 ; N. MacQueen, cité en note 5 ci-dessus ; David M. Malone et Karin Wermester, « Boom and Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping », in Abedajo Adekeye et Chandra Lekha Sriram (éd.), *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, Frank Cass Publishers, Londres, 2001, pp. 37-54 ; T. Tardy, cité en note 6 ci-dessus ; Brian E. Urquhart, *A Life in Peace and War*, W. W. Norton, New York, 1987.

14 William J. Durch, « Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara », in *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993, pp. 152-153. Le principe d'auto-assistance est essentiel à une analyse réaliste des relations internationales. Il établit que chaque État est responsable de sa propre sécurité. En cas de besoin, étant donné le caractère anarchique du système international, personne ne portera secours à un État attaqué – d'où la nécessité pour chacun de recourir à ses propres moyens pour survivre dans ce monde dangereux. La notion de « société internationale » est moins pessimiste, en ce qu'elle insiste sur le rôle des institutions internationales en tant que moyen de modérer les effets de l'anarchie internationale.

15 Cette vision des OMP repose sur un concept « westphalien » de l'ordre international, selon lequel, malgré le pouvoir accru de plusieurs acteurs transnationaux et du concept de sécurité humaine, les États restent des acteurs majeurs dans les relations internationales. Pour une conception opposée, voir A. J. Bellamy et P. D. Williams (en collaboration avec S. Griffin), cité en note 13 ci-dessus.

16 N. MacQueen, cité en note 5 ci-dessus, p. 14.

organisations régionales ou sous régionales (seules ou en coopération avec l'ONU), et basées sur le déploiement de personnel en uniforme (soldats et/ou policiers), généralement avec l'assentiment des parties concernées, dans le but de s'interposer de manière impartiale entre celles-ci afin de prévenir, contenir, modérer ou mettre un terme aux conflits, voire de rétablir la paix entre les parties. Le consentement des parties est l'un des trois principes fondamentaux du maintien de la paix traditionnel (observation et interposition), depuis le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Dag Hammarskjöld, sur la création et le fonctionnement de la FUNU. Il se réfère principalement au consentement des « États parties », ce qui n'est pas sans poser problèmes dans les opérations impliquant des groupes non-étatiques qui ne consentent pas nécessairement à la présence des forces militaires du maintien de la paix. À l'époque de la Guerre froide, les opérations au Congo (ONUC) ou au Liban (FINUL) ont montré que, dans le cas où des groupes non-étatiques retiraient leur consentement à la présence de l'ONU, la sécurité des casques bleus pouvait être compromise¹⁷. Depuis 1956, les deux autres principes fondamentaux du maintien de la paix sont l'impartialité et le non-usage de la force excepté en situation de légitime défense¹⁸. Nous verrons qu'il existe des tensions majeures entre les niveaux stratégique et tactique, tensions qui génèrent des incohérences dans l'organisation et la mise en œuvre des OMP¹⁹.

Cet article retrace les changements survenus dans les opérations multinationales de paix, en particulier dans les OMP de l'ONU²⁰. Si ces dernières ont évolué au point de devenir des institutions incontournables de la société internationale²¹, elles restent influencées par les principes établis par le Secrétaire général Hammarskjöld lors de la création de la FUNU en novembre 1956²². Le maintien de la paix n'a donc pas connu de réforme politique majeure depuis 1956, du fait d'une « dépendance au sentier » (*path dependence*) dans le déploiement d'opérations qui sont devenues de

17 Nations Unies, Étude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force : Rapport du Secrétaire général, UN Doc. A/3943, 9 octobre 1958 (ci-après Rapport du 9 octobre 1958).

18 Pour une étude plus détaillée des trois principes et de leur remise en question lors de certaines opérations multifonctionnelles, voir Nicholas Tsagourias, « Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension », in *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, No. 3, 2006, pp. 465-482.

19 Ces incohérences se présentent souvent au cours des opérations en raison d'une multiplication des résolutions du Conseil de sécurité visant à transformer le mandat de la force. Les deux exemples paradigmatiques de ce genre de situation sont l'ONUC au Congo et la FORPRONU en ex-Yougoslavie.

20 Nous insistons sur le rôle de l'ONU car, comme l'a fait remarquer Thierry Tardy, l'ONU a dirigé les opérations multinationales dès les années 1990, à une époque où bien d'autres acteurs se sont impliqués. Même dans le cadre d'opérations dans lesquelles l'ONU ne déploie pas de casques bleus, elle y participe par l'intermédiaire de son personnel civil, comme on l'a vu au Kosovo ou en Afghanistan. Ce leadership n'a d'ailleurs pas été sans poser des problèmes pour l'image de l'ONU. Voir Thierry Tardy, « Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix », in *Politique Etrangère*, Vol. 65, No. 2, 2000, p. 389 ; T. Tardy, cité en note 6 ci-dessus, chap. 3.

21 Le concept de « société internationale » a été popularisé par l'École anglaise, courant de pensée en relations internationales. Hedley Bull, Adam Watson et Barry Buzan en sont les théoriciens les plus influents. Voir Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

22 Nicholas Tsagourias souligne que les trois principes formulés par Hammarskjöld suite à la création de la FUNU sont constamment affirmés et réaffirmés dans les documents officiels de l'ONU, ainsi que dans plusieurs études universitaires. N. Tsagourias, cité en note 18 ci-dessus, p. 465.

plus en plus complexes²³. Cela explique que, malgré ses limites évidentes en termes de résolution des conflits et malgré l'existence d'alternatives institutionnelles²⁴, le maintien de la paix de l'ONU soit resté l'outil préféré pour la gestion de l'ordre international depuis les années 1950²⁵. Cet article montre néanmoins qu'à partir des opérations menées dans les années 1960 (Congo, Nouvelle-Guinée occidentale et Chypre), ce que l'on pourrait qualifier de paradigme Hammarskjöld des OMP a été remis en question sur le terrain, mais non en termes de politique²⁶. Revenue aux principes fondamentaux du maintien de la paix traditionnel entre 1965 et 1988, l'ONU (à la demande des membres du Conseil de sécurité) a recommencé à mener des opérations ambitieuses à partir de 1989²⁷.

- 23 Andrew Bennett et Colin Elman, « Complex Causal Relations and Case Study Methods : The Example of Path Dependence », in *Political Analysis*, Vol. 14, 2006, pp. 250-267 ; James Mahoney, « Path Dependence in Historical Sociology », in *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, 2000, pp. 507-548. L'approche adoptée par Mahoney est particulièrement utile pour comprendre la genèse et l'évolution d'une institution ou d'une politique publique. Le maintien de la paix de l'ONU n'a guère évolué aux niveaux de sa politique, de son organisation, de la mise en œuvre de ses missions et de son rôle politique. Si la publication de l'*Agenda pour la paix* et la création du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) en 1992 ont marqué une évolution politique et institutionnelle relativement importante, le Secrétariat n'est cependant pas bien équipé pour gérer un aussi grand nombre de policiers et de soldats. Les efforts mis en œuvre entre 2000 et 2010 pour ajuster le Secrétariat restent insuffisants. D'après Tardy, « l'ONU est donc toujours confrontée au décalage entre les ambitions du maintien de la paix multidimensionnel et les moyens dont elle dispose ». Tardy se demande si l'ONU n'est pas condamnée à devoir toujours repartir de zéro : voir T. Tardy, cité en note 6 ci-dessus, p. 88.
- 24 Au début des années 1990, Paul Diehl a présenté plusieurs alternatives institutionnelles au maintien de la paix de l'ONU en demandant des contributions volontaires de la part des États membres. Le caractère ad hoc de cette méthode n'étant pas optimal en termes de rapidité et d'efficacité du déploiement, deux grands types d'alternatives institutionnelles étaient possibles d'après Diehl : soit la mise en place d'une force de réserve permanente de l'ONU, soit la sous-traitance de la mise en œuvre du maintien de la paix en déléguant ces opérations à des organisations régionales ou à des forces « multinationales ». Voir Paul F. Diehl, *International Peacekeeping*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, chap. 5 ; Paul F. Diehl, « Institutional Alternatives to Traditional UN Peacekeeping : An Assessment of Regional and Multinational Options », in *Armed Forces and Society*, Vol. 19, No. 2, 1993, pp. 209-230.
- 25 Le concept de « dépendance au sentier » (*path dependence*) renvoie à des situations qui rendent un choix historique difficile à modifier en raison du coût élevé de l'investissement de départ (en termes d'attention et de capital politique), de la formation, de la coordination et des attentes. Voir Bruno Palier in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 319. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des OMP sont donc réticents à introduire des changements radicaux dans une formule établie de longue date. Cela explique l'évolution « incrémentielle » du maintien de la paix. Il convient de signaler la tension qui existe au moins depuis l'opération au Congo en 1960-1964 entre les principes régissant les opérations traditionnelles de maintien de la paix (consentement des parties, impartialité et non-usage de la force) tels que formulés par Dag Hammarskjöld en 1958 et la réalité de la pratique sur le terrain. L'ONU n'est jamais parvenue à résoudre cette tension, comme en témoignent les difficultés à assurer la protection des populations civiles lors de missions récentes. Voir Victoria Holt et Glyn Taylor (en collaboration avec Max Kelly), *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Nations Unies, New York, 2009.
- 26 À propos de la FUNU, Paul Tavernier souligne que « Dag Hammarskjöld a élaboré très rapidement une sorte de doctrine des OMP en systématisant les principes qui devaient leur être appliqués. » (c'est nous qui soulignons). Voir Paul Tavernier, *Les casques bleus*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p. 31.
- 27 Il convient de noter que le déploiement de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) en mars 1978 constitue un cas particulier des opérations « traditionnelles » menées entre 1965 et 1988. Cette mission bénéficiait en effet d'un mandat non-coercitif fondé sur le Chapitre VI de la

Pour faire apparaître en quoi les OMP ont évolué, cet article est divisé en trois parties. La première traite des années de la Guerre froide et des tensions qui opposèrent les principes fondamentaux du maintien de la paix traditionnel formulés par Dag Hammarskjöld au lendemain de la crise de Suez et les conditions opérationnelles et tactiques de certaines missions telles que l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) entre 1960 et 1964. La seconde partie porte sur les OMP mises en œuvre par l'ONU et d'autres acteurs, en vue de gérer les nombreuses crises de la période post-bipolaire. Enfin, la troisième et dernière partie présente les principaux défis auxquels est aujourd'hui confrontée l'ONU dans le domaine du maintien de la paix.

Le maintien de la paix pendant la Guerre froide : naissance et institutionnalisation d'une pratique improvisée

Le maintien de la paix de l'ONU est une improvisation née avec la Guerre froide et la décolonisation. En effet, le blocage du Conseil de sécurité par les tensions entre les États-Unis et l'Union soviétique à partir de 1947 a empêché l'ONU d'établir le système de sécurité collective prévu dans sa Charte. C'est ce qui explique que l'ONU se soit rabattue sur des méthodes moins ambitieuses d'intervention collective à la fin des années 1940²⁸. L'autre facteur qui a incité l'ONU à prendre des mesures de maintien de la paix est la décolonisation. L'objectif des deux premières missions officielles de l'ONU, à savoir l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) en Palestine et le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan, consistait en effet à répondre aux crises consécutives au retrait de Palestine et d'Inde de la puissance coloniale britannique. C'est la crise de Suez, en 1956, qui a donné lieu à la première opération officielle de maintien de la paix²⁹.

En 1983, afin d'identifier la croissance fonctionnelle, la maturation politique et l'institutionnalisation du maintien de la paix de l'ONU pendant la Guerre froide, le politologue canadien Henry Wiseman a proposé de diviser son processus de développement en quatre grandes périodes : la naissance (1946-1956) ; l'affirma-

Charte, au même titre que d'autres opérations traditionnelles, mais elle a été déployée dans un environnement particulièrement difficile, qui échappait largement à l'influence du gouvernement libanais et dans lequel certains groupes armés n'acceptaient pas la présence des casques bleus. Voir Mona Ghali, « United Nations Interim Force in Lebanon: 1978-Present », in William J. Durch (éd.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, New York, 1993, pp. 181-218.

28 La création du Comité spécial des Nations Unies pour les Balkans a révélé que des tensions se développaient entre les deux « blocs » depuis la fin de l'année 1946.

29 Comme l'a souligné Christopher Daase, Dag Hammarskjöld a élaboré ses principes de maintien de la paix non pas sur la base d'un précédent (comme la Société des Nations League ou l'ONUST, par exemple) mais sur la base d'un ensemble de règles qu'il avait lui-même définies. C'est la raison pour laquelle le maintien de la paix en tant qu'institution sécuritaire a véritablement commencé avec la FUNU, la première opération à appliquer des règles originales plutôt que se conformer à des exemples passés. Christopher Daase, « Spontaneous Institutions: Peacekeeping as an International Convention », in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane et Celeste A. Wallander (éd.), *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, Oxford University Press, New York, 1999, p. 240.

tion (1956-1967) ; la mise en sommeil (1967-1973) ; et la résurgence (1973-1978)³⁰. Wiseman ne pouvait certes pas prévoir la multiplication fulgurante qu'allaient enregistrer les opérations à partir de la fin des années 1980, mais son modèle en quatre temps montre que l'évolution des opérations multinationales pendant la Guerre froide n'a pas suivi un schéma continu et linéaire. Ce constat remet en question la pertinence d'une typologie des OMP qui les classerait par « générations »³¹. Ce genre de typologie suppose que l'évolution du maintien de la paix se soit déroulée de manière séquentielle et progressive³², ce qui n'est pourtant pas le cas, comme le fait remarquer Wiseman.

En outre, dans les années 1960, la pratique sur le terrain préfigurait parfois les opérations multifonctionnelles qui allaient devenir la norme à partir de la fin des années 1980. Plusieurs de ces missions, menées dans un contexte de guerre civile, respectaient néanmoins les trois principes fondamentaux du maintien de la paix traditionnel, à l'exception de l'ONUC au Congo, qui a recouru à la force pour empêcher la sécession de la province de Katanga. L'exemple le plus représentatif de ces opérations multifonctionnelles à l'époque de la Guerre froide est l'intervention de l'ONU en Nouvelle-Guinée occidentale en 1962-1963, qui comprenait deux opérations : l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies (UNTEA), mandatée pour remplacer l'administration néerlandaise, gouverner le territoire, maintenir l'ordre public, protéger les droits des populations locales et assurer la fourniture des services publics ; et la Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (UNSF), mandatée non seulement pour protéger le personnel civil de l'UNTEA et maintenir l'ordre public, mais encore pour superviser la mise en place d'une force de police³³.

Des facteurs macroscopiques, tels que les tensions entre les États-Unis et l'Union soviétique ou la décolonisation, ne sont que certains des éléments permettant de retracer le développement de cette pratique improvisée. Afin de comprendre véritablement la manière dont les opérations multinationales de l'ONU se sont

30 Henry Wiseman, « United Nations Peacekeeping: An Historical Overview », in Henry Wiseman (éd.), *Peacekeeping: Appraisals and Proposals*, Pergamon Press, New York, 1983, p. 22. Les étapes de développement présentées par Wiseman ont été citées ou reprises par plusieurs autres auteurs. Voir A. B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St. Martin's Press, New York, 1994, pp. 16-19 ; Ramesh Thakur et Albrecht Schnabel, « Cascading Generations of Peacekeeping: Across the Mogadishu Line to Kosovo and Timor », in Ramesh Thakur et Albrecht Schnabel (éd.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, p. 9.

31 Plusieurs études se réfèrent à une typologie générationnelle. Le terme de « génération » a commencé à être utilisé en anglais et en français vers 1992. Voir Georges Abi-Saab, « La deuxième génération des opérations de maintien de la paix », in *Le Trimestre du monde*, No. 4/1992, pp. 87-95 ; Victor-Yves Ghébal, « Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide », in *Le Trimestre du monde*, No. 4/1992, pp. 67-85 ; John Mackinlay et Jarat Chopra, « Second Generation Multinational Operations », in *Washington Quarterly*, Vol. 15, No. 3, 1992, pp. 113-131. Depuis lors, de nombreux auteurs ont utilisé cette typologie. Pour une liste non-exhaustive, voir R. Thakur et A. Schnabel (éd.), cité en note 30 ci-dessus ; Kai Michael Kenkel, « Five Generations of Peace Operations: From the "Thin Blue Line" to "Painting a Country Blue" », in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 56, No. 1, 2013, pp. 122-143.

32 A. J. Bellamy et P. D. Williams (en collaboration avec S. Griffin), cité en note 13 ci-dessus, p. 17.

33 Nations Unies, cité en note 12 ci-dessus, p. 625.

mises en place et ont évolué, il convient de prendre en considération le rôle joué par certains acteurs individuels qui ont su faire preuve d'audace et d'inventivité, dans un contexte politique international restrictif. Il faut notamment analyser le rôle des Secrétaires généraux des Nations Unies et tout particulièrement celui de Dag Hammarskjöld³⁴. Hammarskjöld fut le premier Secrétaire général à avoir lancé une opération de maintien de la paix consistant au déploiement d'une force d'interposition. Cette opération a été inaugurée en novembre 1956, au lendemain de l'attaque de l'Égypte par les forces britanniques, françaises et israéliennes. Hammarskjöld a su profiter de l'opportunité qui s'est présentée à lui quand l'Assemblée générale des Nations Unies (le Conseil de sécurité étant alors paralysé par les vétos britannique et français) lui a demandé de mettre en place une force militaire d'urgence capable d'intervenir entre les parties belligérantes. La demande de l'Assemblée générale étant portée par une très importante délégation de puissances, Hammarskjöld s'est empressé d'y répondre. Il a proposé de confier à des membres de l'ONUST le commandement de cette nouvelle force, composée de soldats fournis par des membres non-permanents du Conseil de sécurité. Ce procédé informel allait perdurer pendant toute la durée de la Guerre froide à seulement deux exceptions près : la présence d'un contingent britannique à Chypre à partir de 1964 et d'un contingent français au Liban en 1978.

Il convient de noter que plusieurs opérations militaires avaient été envisagées par l'entourage de Hammarskjöld, avant qu'il ne soit décidé de faire intervenir une force moins lourdement armée. En outre, le Secrétaire général s'était dans un premier temps montré sceptique quant à la faisabilité d'une opération de ce genre, car il ne savait pas d'où proviendraient les contingents, ni où les déployer sur le terrain. C'est le ministre canadien des Affaires étrangères, Lester Pearson, qui réussit à convaincre Hammarskjöld et Henry Cabot Lodge, ambassadeur américain aux Nations Unies, de la faisabilité de ce projet³⁵. Et c'est l'Assemblée générale qui, en acceptant les recommandations de Hammarskjöld et en les intégrant à la Résolution 1000 du 5 novembre 1956, approuva la création de la FUNU, qui jeta les bases des principes fondamentaux du maintien de la paix tel que nous les connaissons aujourd'hui³⁶.

En créant une force d'interposition en l'espace de quelques jours et avec l'aide de seulement trois ou quatre collaborateurs, Hammarskjöld a donné le coup d'envoi à une activité qui allait connaître des développements considérables : la FUNU est en effet la première d'une longue série d'OMP. Dans un rapport en date du 9 octobre 1958, le Secrétaire général a posé les jalons des missions à venir de l'ONU, non sans souligner les lacunes que le Secrétariat aurait à combler avant de parvenir à une

34 Brian E. Urquhart, *Hammarskjöld*, W.W. Norton, New York, 1994. Pour une biographie de Dag Hammarskjöld, voir www.un.org/depts/dhl/dag/index.html. Toutes les références Internet ont été consultées en mars 2014.

35 Voir B. E. Urquhart, cité en note 34 ci-dessus, p. 176 ; B. E. Urquhart, cité en note 13 ci-dessus, p. 133 ; Michael K. Carroll, *Pearson's Peacekeepers: Canada and the United Nations Emergency Force, 1956-1967*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2009, p. 30. Pearson a reçu le prix Nobel de la paix en 1957 pour son rôle dans la création de la FUNU.

36 Voir Rapport du 9 octobre 1958, cité en note 17 ci-dessus.

gestion efficace des OMP³⁷. Les trois principes, ou « sainte trinité³⁸ », sur lesquels repose la politique traditionnelle de maintien de la paix sont le consentement de l'État-membre partie au conflit³⁹, l'impartialité⁴⁰ et le non-usage de la force sauf en cas de légitime défense⁴¹. Ces principes constituaient le socle politique de la FUNU et, à l'exception de l'ONUC au Congo entre 1960 et 1964 qui a imposé une solution politique en utilisant la force contre la sécession du Katanga, toutes les opérations de maintien de la paix à l'époque de la Guerre froide se sont conformées aux principes établis par cette première opération multinationale d'interposition.

Suite au succès de la FUNU en Égypte, l'ONU a monté quatre opérations ponctuelles : le Groupe d'observation des Nations Unies au Liban de juin à décembre 1958 ; l'UNSF/UNTEA d'octobre 1962 à avril 1963 ; la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen de juillet 1963 à septembre 1964 ; et l'ONUC de juillet 1960 à juin 1964.

Hamarskjöld avait conscience des risques qu'entraînerait pour l'ONU une implication de celle-ci dans la gestion de la crise au Congo, crise de décolonisation typique du début des années 1960. Il était également conscient des nombreux dangers inhérents à la situation de ce pays d'Afrique centrale. Ayant pesé les pour et les contre, et conscient des difficultés qui l'attendaient, le Secrétaire général a entrepris d'établir l'ONUC. Malgré l'extrême complexité de la situation, il n'a pu compter pour cela que sur l'aide d'un seul conseiller spécial permanent pour le maintien de la paix, et ne disposait alors d'aucune équipe permanente pour l'assister dans la gestion des OMP. Lors de la création de l'ONUC, à l'été 1960, le Secrétariat était encore dépourvu de capacités de gestion⁴². Un autre problème tenait au fait que le Congo ne bénéficiait d'aucun des avantages géopolitiques de la FUNU. Cette dernière était intervenue dans

37 Rapport du 9 octobre 1958, cité en note 17 ci-dessus. Les §§ 84 à 86 traitent du Secrétariat et le Chapitre VII des principes fondamentaux du maintien de la paix traditionnel. Au § 151 de ce Rapport, Hamarskjöld rappelle que la FUNU a bénéficié de conditions spéciales (demande du gouvernement égyptien et déploiement sur décision de l'Assemblée générale) et que l'on ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à ce que ces circonstances favorables se reproduisent fréquemment. D'après lui, l'expérience de la FUNU n'avait pas vocation à servir d'inspiration pour les opérations onusiennes à venir. La mission au Congo allait lui donner raison.

38 Pour une présentation « trinitaire » des principes de maintien de la paix traditionnel, voir A. J. Bellamy et P. D. Williams (en collaboration avec S. Griffin), cité en note 13 ci-dessus, p. 96.

39 Rapport du 9 octobre 1958, cité en note 17 ci-dessus, §§ 155 et 156.

40 *Ibid.* Le § 160 concerne la composition des forces onusiennes. Il affirme qu'à cet égard, l'ONU a suivi deux principes : n'inclure dans la Force aucune unité militaire des États membres permanents du Conseil de sécurité ; ne pas y inclure non plus d'unités d'un pays qui, à cause de sa position géographique ou pour d'autres raisons, pourrait être considéré comme portant un intérêt spécial à la situation qui a été à l'origine de l'opération. Ce sont toutefois les §§ 166 et 167 qui sont au cœur du principe d'impartialité tel qu'il est appliqué par les OMP traditionnelles. Aux termes du § 166, « il va de soi que l'on ne saurait admettre que le personnel de l'Organisation des Nations Unies puisse, en aucune manière, être mêlé à des conflits internes ». Le § 167 ajoute qu'« il a été explicitement indiqué que la Force ne devait pas servir à imposer telle ou telle solution politique des problèmes en suspens ni à influencer l'équilibre politique donc pouvait dépendre cette solution ».

41 *Ibid.*, § 179.

42 Pour un aperçu des nombreuses difficultés logistiques et organisationnelles auxquelles s'est heurtée l'ONU au début des années 1960, voir Edward H. Bowman et James E. Fanning, « The Logistics Problems of a UN Military Force », in *International Organization*, Vol. 17, No. 2, 1963, pp. 355-376. Pour donner une idée du caractère improvisé de l'opération, signalons que le Secrétaire général avait dû se procurer une carte du Congo auprès d'une entreprise belge qui avait des bureaux à Wall Street !

le Sinaï, région très isolée et quasiment déserte, dans l'intention de s'interposer entre les forces de deux pays en guerre. L'ONUC, elle, se proposait de rétablir la paix dans un pays de la taille d'un sous-continent, déchiré par des conflits inter-ethniques et suscitant l'intérêt de puissances étrangères.

L'un des points positifs tenait au fait que l'ONU intervenait à la demande du nouveau gouvernement congolais. L'objectif de Hammarskjöld était d'aider les autorités nouvellement en place à effectuer la transition postcoloniale. Alors que la situation avait dégénéré en émeutes, mutineries et sécession de la riche province du Katanga⁴³, les forces de l'ONUC ont peu à peu été happées dans une spirale infernale qui les a amenées à recourir à la force contre les sécessionnistes du Katanga à partir de février 1961⁴⁴. Après le décès de Hammarskjöld dans un accident d'avion en septembre 1961⁴⁵, le mandat de l'ONUC a été révisé de façon à ce que les troupes de l'ONU soient autorisées à utiliser la force contre les sécessionnistes du Katanga et les mercenaires européens qui les soutenaient⁴⁶. Au terme de quatre années difficiles, les forces de l'ONUC ont fini par se retirer du Congo avec des résultats mitigés : même si l'opération a permis au Cogo de préserver son unité en stabilisant sa situation interne, les crises épisodiques qui ont agité le pays entre 1965 et 1997 et le retour des casques bleus en RDC en 1999 montrent que cette opération n'a pas suffi à résoudre le fond du problème⁴⁷.

Aux niveaux politique et stratégique, l'ONUC a contribué à mettre à jour l'un des paradoxes inhérent aux opérations de maintien de la paix. D'un côté, les États membres ont demandé à l'ONU d'intervenir afin d'éviter l'implication des grandes puissances dans les conflits armés ou d'empêcher ces conflits de se propager dans l'ensemble de la région. D'un autre côté, ils étaient réticents à déléguer une trop grande autorité à l'ONU, de peur qu'elle ne devienne trop influente dans les relations internationales. Certaines grandes puissances se sont inquiétées du fait que l'ONUC ne confère à l'ONU une trop grande indépendance, susceptible d'avoir un

43 Proclamée le 11 juillet 1960 par Moïse Tschombé.

44 L'ONUC a été créée par la Résolution 143 (1960) du 14 juillet 1960. La Résolution 161 (1961) du 21 février 1961 a explicitement autorisé l'usage de la force en dernier recours pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au lendemain de l'assassinat de Patrice Lumumba.

45 P. Tavernier, cité en note 26 ci-dessus, p. 36. Les circonstances de cet accident restent mystérieuses. Voir Bengt Rosio, « The Ndola Crash and the Death of Dag Hammarskjöld », in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 661-671.

46 Dag Hammarskjöld était opposé à l'usage de la force comme moyen d'imposer la paix. Après sa disparition, l'ONU est allée jusqu'à bombarder les positions katangaises pour mettre un terme à la sécession de cette province. Walter Dorn, « The UN's First "Air Force": Peacekeepers in Combat, Congo 1960-64 », in *Journal of Military History*, Vol. 77, octobre 2013, p. 1399. Rappelons également que la force onusienne déployée en RDC à partir de 1999 a eu recours à la force en de nombreuses occasions en déployant des hélicoptères d'attaque. Le Conseil de sécurité, en vertu de sa Résolution 2098 (2013) du 28 mars 2013, a décidé de la création « à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix, d'une « brigade d'intervention », comprenant notamment trois bataillons d'infanterie, une compagnie d'artillerie, une force spéciale et une compagnie de reconnaissance ». Cette « brigade d'intervention » lourdement armée, associée à l'usage de drones d'observation en décembre 2013, a permis aux forces onusiennes de recourir à la force en cas de besoin pour protéger la population ou mettre en œuvre le mandat confié à l'ONU.

47 Les causes du conflit de 1990 ne sont pas les mêmes qu'en 1960, mais l'instabilité politique chronique du pays est l'une des sources de la violence endémique.

impact négatif sur leur souveraineté⁴⁸. L'usage de la force a coûté cher à l'ONU et au peuple congolais, et les risques pour la souveraineté des États induits par des troupes onusiennes lourdement armées ont eu pour conséquence de ramener la pratique du maintien de la paix à des missions d'interposition ou d'observation bien moins ambitieuses jusqu'à la fin des années 1980, date à laquelle le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) a été mis en place.

L'intervention au Congo n'a donc pas eu d'impact durable sur la « politique » de maintien de la paix mais, en termes de contre-exemples à ne pas reproduire, elle a affecté la pratique opérationnelle du maintien de la paix pendant la Guerre froide, ainsi que le financement des OMP. Ce sont les difficultés financières suscitées par l'ONUC qui ont obligé l'ONU à revoir les méthodes de financement de ses opérations⁴⁹. L'ONUC n'a pas été propice au développement d'une forme plus forte de maintien de la paix (bien au contraire), ni incité l'ONU à intervenir dans les affaires intérieures des États⁵⁰. Après le Congo, l'ONU a déployé ses soldats à Chypre en mars 1964 et elle a envoyé des observateurs en République dominicaine, ainsi qu'en Inde et au Pakistan en 1965, avant de mettre un terme à ses opérations. Il a fallu le déclenchement d'une nouvelle guerre entre Israël et ses voisins pour que l'ONU relance le mécanisme de maintien de la paix en établissant la deuxième Force d'urgence des Nations Unies (FONU II) de 1973 à 1979 entre l'Égypte et Israël, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) à partir de 1975 sur le plateau du Golan, ainsi que la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) à partir de 1978. Toutes ces missions se conformaient au paradigme du maintien de la paix défini par Hammarskjöld, en ce qu'elles appliquaient pleinement les trois principes fondamentaux de son approche (consentement de l'État partie, impartialité et non-usage de la force sauf en cas de légitime défense⁵¹).

Opérations multinationales après la Guerre froide : expansion et retrait

La fin des années 1980 a marqué un tournant pour l'ONU et ses forces militaires de maintien de la paix. D'une part, deux nouvelles missions d'observation de l'ONU ont été mises en place en 1988 : la Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan en mai et le Groupe d'observateurs militaires de l'ONU pour l'Iran et l'Irak (GOMNUII) en août. Le 29 septembre 1988, l'ensemble des

48 La France et l'Union soviétique, en particulier. Voir Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton et Victor-Yves Ghébal, *Le rêve d'un ordre mondial : de la SDN à l'ONU*, Imprimerie Nationale, Paris, 1996, pp. 253-254 ; P. Tavernier, cité en note 26 ci-dessus, p. 37.

49 La crise financière des OMP a commencé avec le déploiement de la FONU et, exacerbée par le coût exorbitant de l'ONUC, elle a amené la Cour internationale de justice (CIJ) à publier un Avis consultatif en date du 20 juillet 1962 pour essayer de trouver un moyen de financer les OMP. Voir CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies* (Article 17, § 2 de la Charte), Avis consultatif, 20 juillet 1962. Voir aussi Nathaniel L. Nathanson, « Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peace-Keeping », in *University of Chicago Law Review*, Vol. 32, No. 4, 1965, pp. 621-658.

50 À l'exception de Chypre, où l'UNFICYP a été déployée à partir de mars 1964 pour séparer les Chypriotes grecs et turcs.

51 Voir la note 27 à propos des caractéristiques propres à la FINUL.

casques bleus qui avaient servi entre 1948 et décembre 1988 se sont vu décerner à titre collectif le prix Nobel de la Paix à Oslo. Enfin, dans un discours prononcé lors de la 43^e session de l'Assemblée générale de l'ONU le 7 décembre 1988, Mikhaïl Gorbatchev a annoncé une réduction des effectifs des forces armées soviétiques et le retrait de plusieurs unités militaires stationnées en Europe de l'Est. Il a également exprimé le souhait de voir l'ONU jouer un rôle plus important dans la régulation internationale des conflits armés. L'année suivante, le mur de Berlin tombait.

Cette série d'événements a généré un sentiment d'euphorie quant aux possibilités de l'ONU. En 1989, trois nouvelles missions ont été organisées : la Mission I de vérification de l'ONU en Angola en janvier, le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) en avril et le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale en novembre. L'opération en Namibie a été suivie par de nouvelles missions multinationales de l'ONU⁵², qui se sont multipliées à partir de 1991 et sont devenues des opérations de consolidation de la paix. Pour la première fois depuis son intervention au Congo, l'ONU a mis en place une mission au mandat politique complexe qui s'est soldée par une réussite indéniable. La mission en Namibie est d'ailleurs considérée comme l'une des rares victoires, voire la première victoire, des opérations de l'ONU⁵³.

Cette réussite a donné à penser que l'ONU était capable d'assumer les missions complexes qui lui étaient confiées par le Conseil de sécurité. Après un ralentissement d'activité en 1990, cinq nouvelles missions ont été créées en 1991, quatre en 1992 et six en 1993. Sur une période de cinq ans, entre 1988 et fin 1993, l'ONU a monté vingt opérations de maintien de la paix, contre seulement treize entre 1948 et 1988. Certaines de ces opérations, telles que l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge, la Force de protection de Nations Unies (FORPRONU) en ex-Yougoslavie et les Opérations des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I et II), allaient rester d'une ampleur inégalée (même par comparaison avec l'ONUC). Au-delà de la simple interposition (comme cela avait le cas du GOMNU II en 1988), ces missions étaient des opérations d'imposition de la paix mandatées par le Conseil de sécurité de l'ONU dans les Résolutions 770 (1992) pour l'ex-Yougoslavie et 794 (1992) pour la Somalie. Ces deux résolutions ont autorisé les troupes de l'ONU, en soutien aux organisations humanitaires, à utiliser « toutes les mesures nécessaires » pour apporter une assistance humanitaire aux populations⁵⁴. Les opérations multifonctionnelles des années 2000, comme celles au Libéria, en RDC, en Sierra Leone et

52 Outre la stabilisation de la situation, les missions multifonctionnelles ont plusieurs tâches, dont le rapatriement des réfugiés, l'organisation et la surveillance des élections, la démobilisation et la réintégration des combattants, le respect des droits de l'homme.

53 Ce succès peut être attribué à plusieurs facteurs. D'une part, le GANUPT a été créé le 29 septembre 1978 par la Résolution 435 du Conseil de sécurité. Le personnel onusien avait donc eu plus de dix ans pour se préparer à l'établissement de la mission. D'autre part, avec la fin des tensions Est-Ouest, les parties impliquées dans le conflit entre l'Afrique du sud et ses voisins ont convenu de leur désengagement progressif. Enfin, l'Afrique du sud elle-même a accepté l'idée d'une Namibie indépendante et a collaboré avec l'ONU pour garantir le succès de la mission. Voir Marrack Goulding, *Peacemonger*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002, pp. 139-175 ; Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 52-87.

54 Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay-Hébert et Delphine Placidi-Frot, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Dalloz, Paris, 2012, pp. 160-180.

au Timor, allaient entraîner une recrudescence des opérations de désarmement, de démobilisation et de réintégration⁵⁵, ainsi que des opérations de réforme du secteur sécuritaire visant notamment la police et l'armée⁵⁶.

Au lendemain du succès de l'intervention de la coalition internationale contre l'Irak qui venait d'envahir le Koweït en 1991, le président américain George H. W. Bush a proclamé l'avènement d'un nouvel ordre mondial⁵⁷. Ce concept reposait sur trois grands principes : (1) le refus de tolérer l'usage agressif de la force militaire ; (2) la promotion de la sécurité collective ; et (3) la coopération entre les grandes puissances de la société internationale⁵⁸. Cette vision américaine d'un nouvel ordre du monde était appuyée par l'ONU, sortie renforcée de la Guerre froide. L'optimisme vis-à-vis de l'ONU allait amener les membres du Conseil de sécurité à demander, à l'occasion du sommet du 31 janvier 1992, au nouveau Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali de rédiger un document visant à renforcer les capacités de l'ONU en termes de maintien de la paix⁵⁹. Ce document, l'*Agenda pour la paix*, a été publié le 17 juin 1992.

Au niveau conceptuel, deux passages de l'*Agenda pour la paix* s'écartaient du concept « traditionnel » du maintien de la paix tel que l'avait formulé Dag Hammarskjöld. D'une part, le fameux « jusqu'à présent » portant sur le consentement des parties au déploiement de la mission : « Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées⁶⁰. » L'*Agenda pour la paix* semblait reconnaître implicitement qu'il serait dorénavant possible de déployer des forces sans le consentement de l'État hôte de l'opération. Cette conception du maintien de la paix rendait dès lors possible la remise en question du principe majeur qui régissait sa pratique : le respect de la souveraineté des États. La deuxième innovation introduite par l'*Agenda pour la paix* dans le maintien de la paix « traditionnel » se trouve aux paragraphes 43 et 44. Le paragraphe 43 établit que l'usage de la force est essentiel à la crédibilité de l'Organisation lorsque les moyens pacifiques ont échoué⁶¹. Cette proposition va à l'encontre de l'un des trois principes fondamentaux du maintien de la paix : le non-usage de la force sauf en cas de légitime défense. Parallèlement à cette volonté de faire un usage plus fréquent de la force, Boutros-Ghali, au paragraphe 44, appelait à la création d'unités d'imposition de la paix capables de faire respecter par

55 Yvan Conoir et Gérard Verna (éd.), *DDR : désarmer, démobiliser et réintégrer*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2006.

56 Albrecht Schnabel et Hans-Georg Ehrhart (éd.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, Tokyo, 2005.

57 Voir George H. W. Bush, Discours adressé au Congrès le 6 mars 1991, disponible sur : http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2767&year=1991&month=3.

58 Eric A. Miller et Steve A. Yetiv, « The New World Order in Theory and Practice: The Bush Administration's Worldview in Transition », in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2001, p. 61.

59 Voir Nations Unies, Procès-verbal provisoire de la 3 046^e séance du Conseil de sécurité, UN Doc. S/PV. 3046, 31 janvier 1992, disponible sur : www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20SPV%203046.pdf.

60 *Agenda pour la paix*, cité en note 10 ci-dessus, § 20.

61 *Ibid.*, § 43.

la force les décisions du Conseil de sécurité, lorsque les tâches destinées à rétablir ou à maintenir un cessez-le-feu excédaient les capacités des forces onusiennes de maintien de la paix⁶².

Dans son *Supplément à l'Agenda pour la paix*, publié en janvier 1995, le Secrétaire général allait changer de ton et souligner les difficultés particulières posées aux pratiques de maintien de la paix par les conflits internes et les nouvelles tâches que ce genre de conflits avait imposées aux casques bleus. À la différence de la position exprimée dans la première version de *l'Agenda pour la paix*, dans son *Supplément* Boutros-Ghali soulignait la nécessité de conserver les trois principes centraux du maintien de la paix afin d'assurer la réussite des missions. Le Secrétaire général mettait également clairement en avant la différence entre maintien de la paix et imposition de la paix, et rappelait que la force ne devait pas être utilisée pour accélérer le règlement des conflits. Le *Supplément* rappelait ainsi :

« Les conflits que l'ONU est appelée à résoudre sont d'ordinaire profondément enracinés et ont déjà résisté à d'autres efforts de paix. Leur règlement exige une diplomatie patiente et la mise en place d'un processus politique qui permette, avec le temps, d'instaurer la confiance et de parvenir à la solution négociée de différends de longue date. [...] Il faut résister à la tentation de recourir à la puissance militaire pour les accélérer⁶³ ».

On comprend aisément les raisons d'un tel revirement de la part de Boutros-Ghali. Au moment de la rédaction de *l'Agenda pour la paix* au printemps 1992, l'ONU venait de monter ses plus lourdes opérations depuis le début des années 1960, au Cambodge et dans l'ex-Yougoslavie. Le Secrétaire général n'avait donc pas le recul nécessaire pour apprécier pleinement les possibilités ouvertes à l'ONU dans le nouvel environnement géopolitique. Presque trois ans plus tard, quand il publie le *Supplément*, Boutros-Ghali a tiré les leçons des expériences traumatiques de l'ONU en Bosnie, en Somalie et au Rwanda.

Cela explique le retour aux principes fondamentaux des OMP, l'enthousiasme très mitigé, ainsi que le retrait temporaire et relatif de l'ONU. Les forces de l'ONU, qui comptaient quelques 69 000 personnels en uniforme déployés dans le monde en août 1995, ont été réduites à 12 000 en avril 1999⁶⁴. Le *Supplément à l'Agenda pour la paix* semblait sonner le glas des grandes opérations multifonctionnelles de l'ONU et, pour la deuxième fois, mettait les opérations de l'Organisation en *stand-by*.

62 *Ibid.*, § 44.

63 Nations Unies, *Supplément à l'Agenda pour la paix* : Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième de l'Organisation des Nations Unies, UN Doc. A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, p. 9, § 36.

64 Voir le relevé mensuel de la participation des États membres aux OMP entre 1995 et 2004, disponible sur le site du DOMP : www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf.

Quelles sont les problématiques actuelles et futures des opérations multinationales ?

Le retrait de l'ONU de la gestion des conflits dans la deuxième moitié des années 1990 n'allait pas durer : le 10 juin 1999, le Conseil de sécurité a autorisé le Secrétaire général à établir une présence civile internationale au Kosovo sous la forme de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, à organiser la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) le 22 octobre, à déployer l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental le 25 octobre, et à fonder la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) le 30 novembre. L'année 1999 marque donc un retour en force de l'ONU sur la scène internationale et une nouvelle période de résurgence pour le maintien de la paix⁶⁵. Cette résurgence onusienne a montré, d'une part, que les alternatives institutionnelles (organisations régionales, coalitions, interventions unilatérales) ne bénéficiaient pas de la même légitimité que les opérations de l'ONU⁶⁶, ce qui explique l'implication de cette dernière aux côtés d'organisations régionales ou d'États intervenant dans certains conflits ; et, d'autre part, que le maintien de la paix était désormais une institution incontournable dans les relations internationales⁶⁷.

La recrudescence des OMP à partir de 1999 n'a pas empêché l'ONU de chercher à comprendre et à corriger les principaux dysfonctionnements des années précédentes. Pour éviter que se reproduisent des événements tels que le génocide

65 Les OMP ont connu des hauts et des bas mais, depuis 2005, elles déploient en moyenne quelques 60 000 soldats et policiers. Un record a été atteint vers janvier 2010, avec plus de 100 000 membres du personnel en uniforme déployés sur quatre continents. Voir la charte présentée sur le site du DOMP, disponible sur : www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf.

66 Stephen Kinloch souligne ce point dans un article évaluant les points forts et les points faibles d'une éventuelle force permanente de l'ONU. Il rappelle que, comparées aux opérations menées par des coalitions d'États ou par des États individuels, les opérations de l'ONU sont, du fait de leur dimension multinationale et véritablement internationale, moins exposées au soupçon de partialité ou d'objectifs cachés. Voir Stephen P. Kinloch, « Utopian or Pragmatic? A UN Permanent Military Volunteer Force », in Michael Pugh (éd.), *The UN, Peace and Force*, Frank Cass, Londres, pp. 170-171. En l'occurrence, Kinloch ne fait pas référence aux organisations régionales, mais d'autres études évoquent les difficultés rencontrées par ces organisations pour respecter le critère de neutralité. Voir P. F. Diehl, cité en note 24 ci-dessus, p. 128. Le cas de la Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG) au Libéria dans les années 1990 est souvent cité comme exemple. La force régionale de l'ECOMOG était majoritairement composée de soldats nigériens et certains commentateurs considèrent qu'elle avait tendance à promouvoir les intérêts du Nigéria dans la région plutôt qu'un règlement de la crise libérienne. La plupart des analyses admettent néanmoins que cette force a contribué à alléger les souffrances du peuple libérien. Voir Ademola Adeleke, « The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: The Ecomog Operation in Liberia », in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, No. 4, 1995, pp. 569-593 ; Clément E. Adibe, « The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership », in *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 471-488 ; Herbert Howe, « Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping », in *International Security*, Vol. 21, No. 3, 1996-1997, pp. 145-176. Depuis les années 2000, les organisations régionales, et en particulier l'Union africaine, ont développé leurs capacités institutionnelles de gestion des OMP et l'ONU a mieux défini le renforcement de ses liens avec les organisations régionales. Voir Rés. CS 1631 (2005) sur la coopération avec des organisations régionales.

67 Les États ont recours aux OMP parce que ces opérations leur sont désormais bien connues en tant que mécanisme de gestion de crise et parce que le personnel onusien du DOMP a progressivement amélioré leur efficacité. Elles ne sont cependant pas encore assez efficaces pour raviver l'intérêt des États contributeurs traditionnels envers les OMP de l'ONU.

rwandais ou le massacre de Srebrenica, le Secrétaire général Kofi Annan a décidé, le 7 mars 2000, d'instituer un groupe de haut niveau chargé de réaliser une étude approfondie des activités de l'ONU en matière de paix et de sécurité. Ce groupe d'étude, dirigé par Lakhdar Brahimi, a publié son rapport le 21 août 2000⁶⁸. L'un des objectifs de ce rapport était de permettre une meilleure intégration des missions en déléguant leur contrôle à des Représentants spéciaux.

Le but de cette intégration était de rendre les missions multifonctionnelles plus cohérentes en améliorant la coordination des différents acteurs travaillant sur le terrain⁶⁹. Les opérations complexes de consolidation de la paix reposent généralement sur trois piliers : (1) un pilier diplomatique et politique ; (2) un pilier militaire (casques bleus) ; et (3) un pilier humanitaire⁷⁰. Or, seule l'ONU est en mesure d'assurer simultanément ces trois piliers par l'intermédiaire du Représentant spécial du Secrétaire général (pilier politique), des soldats du maintien de la paix (pilier militaire) et des agences spécialisées telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme alimentaire mondial et le Programme des Nations Unies pour le développement (pilier humanitaire). D'où l'importance d'améliorer la coordination des relations entre les différents acteurs onusiens et d'autres acteurs, qu'il s'agisse d'ONG ou d'organisations régionales.

Bien que la situation ait évolué (comme en attestent certaines missions menées en Afrique dans les années 2000), l'intégration reste problématique, en particulier en termes de particularités institutionnelles ou de rivalités bureaucratiques entre les agences déployées dans les missions de consolidation de la paix⁷¹. La plupart des agences de l'ONU, ainsi que les organes du Secrétariat, ayant une forte tradition d'autonomie, elles sont très attachées à leurs prérogatives et à leurs mandats et sont hostiles à une trop grande « intégration » sous le contrôle du Représentant spécial du Secrétaire général. Malgré la publication du Rapport Brahimi, ce facteur continue de limiter la cohérence des opérations par le biais de l'intégration. En outre, certaines ONG considèrent qu'elles ne devraient pas être assimilées aux forces de l'ONU, car cela pourrait compromettre leur image d'acteurs neutres et d'impartiaux, une image essentielle à leur liberté d'action et de mouvement sur le terrain⁷².

68 Nations Unies, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000 (ci-après Rapport Brahimi).

69 Ces opérations, qui impliquent des acteurs civils et militaires, voire des organisations régionales, sont qualifiées d'« opérations hybrides ». Voir Bruce Jones en collaboration avec Feryal Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, Étude externe, Section des meilleures pratiques de maintien de la paix, DOMP, septembre 2003.

70 Xavier Zeebroek, « La difficile mise en œuvre de l'intégration au sein des missions de paix », in Jocelyn Coulon (éd.), *Guide du maintien de la paix 2006*, Athéna Éditions, Outremont, 2005, p. 87.

71 Un exemple typique d'intégration réussie est la MINUSIL. Les efforts d'intégration de la part des différents acteurs ont permis de mener à bien une mission vouée à l'échec. Voir Cédric de Coning, *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, Umhlanga Rocks, 2007, pp. 101-103. L'intertitre en page 90 de ce volume résume bien le problème de l'intégration dans les opérations complexes : « Tout le monde veut se coordonner mais personne ne veut être coordonné » (*Everybody wants to coordinate but nobody wants to be coordinated*).

72 Les arguments avancés par les acteurs humanitaires pour éviter d'être intégrés à l'organigramme des opérations de consolidation de la paix sont légitimes et cohérents. Leurs principales critiques portent sur le fait que les forces de maintien de la paix (en particulier l'ONU) et les acteurs humanitaires

La cohérence par l'intégration des missions multinationales complexes de consolidation de la paix n'est pas la seule problématique importante que l'ONU ait à résoudre. La complexité des tâches accomplies dans le cadre de telles opérations suppose que les soldats déployés aient reçu un entraînement qui leur permette de s'acquitter correctement de leurs missions. La deuxième période de résurgence dans l'histoire onusienne du maintien de la paix se caractérise par une double dynamique : le déploiement d'un nombre record de personnel en uniforme et le désengagement des pays développés vis-à-vis de ces opérations. Les États développés, encore réticents à déployer leurs soldats dans des missions qui ne présentent pas un grand intérêt pour eux, financent les opérations sans y participer directement. Cette pratique a pour effet de générer deux types de maintien de la paix : l'un pour les riches, pour lequel les pays développés n'hésitent pas à déployer des contingents bien entraînés, dotés de ressources considérables (les Balkans, l'Afghanistan après le 11 septembre 2001), et l'autre pour les pauvres, pour lequel l'ONU doit se contenter de déployer des troupes plus ou moins bien entraînées et souvent mal équipées⁷³. La comparaison entre l'Afghanistan et la RDC est éclairante. En 2010, les États membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avaient envoyé en Afghanistan plus de 100 000 soldats bien entraînés et bien équipés, tandis que l'opération de l'ONU en RDC déployait à peine 20 000 soldats sur un territoire trois fois plus étendu que l'Afghanistan⁷⁴. L'un des défis auquel est confrontée l'ONU consiste à amener les États donateurs habituels (Canada, Pays-Bas, pays scandinaves) à se réinvestir dans les OMP.

Le problème des abus sexuels dans les opérations « robustes » de maintien de la paix est une autre problématique majeure des opérations multinationales dans les années 2000, dans la mesure où elle est liée au problème plus général de la responsabilité des agences de maintien de la paix. Ce problème s'est présenté dès le début des années 1990 au Cambodge, dans l'ex-Yougoslavie, au Mozambique et en Haïti. Ces missions complexes ont impliqué un nombre très important de personnels civil et militaire, fournis par presque tous les pays du monde. Un rapport publié conjointement en 2001 par le HCR et l'ONG *Save the Children* a tout particulièrement attiré l'attention sur le fait que les abus et l'exploitation sexuels étaient fréquents dans

poursuivent des objectifs différents. Ces derniers s'efforcent de préserver un « espace humanitaire » dans lequel ils puissent apporter assistance et protection aux civils affectés par un conflit ; les organisations humanitaires cherchent donc à maintenir une action impartiale et non-politisée. Voir François Audet, « L'acteur humanitaire en crise existentielle : les défis du nouvel espace humanitaire », in *Études Internationales*, Vol. 42, No. 4, 2011, pp. 447-472 ; Jacques Forster, *An ICRC Perspective on Integrated Missions*, Ministère des affaires étrangères et Institut norvégien des affaires internationales, 31 mai 2005, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/6dcgrn.htm.

73 Cette notion a été formulée dans la 1^{re} édition de l'ouvrage d'A. J. Bellamy et P. D. Williams (en collaboration avec S. Griffin), cité en note 13 ci-dessus, p. 275. Les auteurs ne l'ont pas conservée dans la 2^e édition, publiée en 2010. L'argument reste valide au sens où, malgré la réduction drastique du nombre de soldats déployés en Afghanistan, les États développés ne participent plus aux opérations de maintien de la paix en Afrique, à l'exception de la France au Mali et en République Centrafricaine. Pour une liste des contributeurs aux OMP de l'ONU, voir : www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml.

74 Fred Tanner, « Addressing the Perils of Peace Operations: Toward a Global Peacekeeping System », in *Global Governance*, Vol. 16, No. 2, 2010, p. 211.

les opérations humanitaires multinationales et qu'ils étaient commis aussi bien par des membres des forces de maintien de la paix que par des travailleurs humanitaires civils⁷⁵.

L'impunité persistante des abus sexuels commis par des membres des OMP tient notamment à la complexité de leur composition et au manque d'autorité de l'ONU sur ses États membres. Les récentes opérations multifonctionnelles ne comportaient pas moins de cinq catégories de personnel : casques bleus (généralement majoritaires et déployés en contingents), policiers en civil, personnel civil, volontaires de l'ONU et observateurs militaires. Les politiques et les codes de conduite élaborés par l'ONU dans les années 2000 ne s'appliquent qu'à quelques une de ces catégories de personnel⁷⁶.

Le principal problème auquel se heurte l'ONU dans la mise en place d'une politique de tolérance zéro envers les abus sexuels et l'exploitation sexuelle, c'est qu'elle ne peut pas obliger les États fournisseurs de personnel à sanctionner ceux de leurs ressortissants qui commettent de tels actes. Malgré l'élaboration de tout un arsenal politique onusien visant à mettre un terme aux comportements sexuels déviants ou criminel, l'ONU ne peut pas faire grand-chose. Ceci explique pourquoi la question des abus sexuels et de l'exploitation sexuelle est désormais l'une des principales problématiques à l'ordre du jour de l'ONU, qui semble déployer des efforts non négligeables pour mettre fin à ces pratiques⁷⁷. Reste à voir si les États membres accepteront de coopérer avec l'ONU sur ce point.

L'autre enjeu important pour l'avenir des opérations de paix multinationales a trait aux conditions régissant l'usage de la force. Depuis la mise en place par l'ONU de la première force d'interposition multinationale à Suez en 1956, l'usage de la force par le personnel militaire chargé du maintien de la paix a suscité des inquiétudes et a été source de controverses. Les opérations dans lesquelles les troupes de l'ONU ont utilisé la force à des fins autres que la légitime défense – au Congo entre 1960 et 1964, en Bosnie entre 1992 et 1995, en Somalie entre 1993 et 1995, en Sierra Leone en 2001 et en RDC à partir de 2005 – ont toutes été des expériences traumatiques

75 Ray Murphy, « An Assessment of UN Efforts to Address Sexual Misconduct by Peacekeeping Personnel », in *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 4, 2006, p. 531 ; UNHCR et Save the Children UK, *Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, UNHCR Refugee Report, 2002.

76 R. Murphy, cité en note 75 ci-dessus, p. 533. Notons que le Rapport Zeid a clarifié le statut, les règles de conduite et les règles disciplinaires qui s'appliquent aux différentes catégories de personnel au service de l'ONU, et qu'il a recommandé que ces mêmes règles s'appliquent au personnel militaire et civil. Voir Nations Unies, Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, UN Doc. A/59/710, 24 mars 2005, et en particulier l'Annexe à partir de la page 38.

77 Pour un aperçu des mesures envisagées par l'ONU pour lutter contre l'impunité et des problèmes rencontrés, voir Carol Allais, « Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: The Psychosocial Context of Behaviour Change », in *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*, Vol. 39, No. 1, 2011, pp. 1-15 ; Elizabeth F. Defeis, « U.N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity », in *Washington University Global Law Review*, Vol. 7, No. 2, 2008, pp. 185-214 ; Machiko Kanetake, « Whose Zero Tolerance Counts? Reassessing a Zero Tolerance Policy against Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers », in *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 2, pp. 200-214.

pour l'ONU⁷⁸. Les massacres perpétrés au Rwanda en 1994 et à Srebrenica en 1995 ont tout de même incité le nouveau Secrétaire général Kofi Annan à adopter une position volontariste par rapport aux interventions humanitaires à partir de 1999, de façon à promouvoir le développement d'une forme de maintien de la paix qui utilise la force afin de protéger les populations en danger, plutôt qu'à des fins politiques⁷⁹.

Au sein de l'ONU, l'attitude proactive de Kofi Annan a suscité des réactions mitigées. Plusieurs pays en développement redoutaient une plus grande interférence des pays développés dans leurs affaires intérieures au nom de la protection des civils. En août 2000, le groupe d'étude réuni par Kofi Annan et dirigé par Lakhdar Brahimi a publié un rapport rappelant que les troupes de l'ONU devaient être en mesure de faire usage de la force pour assurer l'exécution de leur mandat⁸⁰. Le Rapport Brahimi affirmait également que les forces onusiennes devaient être en mesure de recourir à la force pour empêcher les atrocités contre les populations civiles. Si cette recommandation a permis de répondre aux critiques formulées à l'encontre des OMP depuis les massacres au Rwanda et en Bosnie, elle s'est néanmoins heurtée à deux obstacles de taille : les craintes des pays en développement par rapport à l'ingérence dans leurs affaires intérieures, et la réticence de la plupart des pays fournisseurs de contingents à risquer la vie de leurs soldats déployés dans des opérations de l'ONU⁸¹.

Il convient d'adopter une approche plus réaliste quant aux possibilités des opérations de l'ONU. Les chefs d'États ou de gouvernements qui déploient des soldats dans ces opérations multinationales sont principalement influencés par ce que Max Weber appelait « l'éthique de la responsabilité », qui a trait aux conséquences de leurs décisions⁸². Weber distinguait deux types d'éthique : l'éthique de la conviction et celle de la responsabilité. D'après lui, le décideur politique mature ne peut pas toujours s'en remettre à ses préférences morales. Quelles que soient ses convictions vis-à-vis des populations en danger, sa fonction exige qu'il prenne en considération la vie de ses concitoyens engagés dans les contingents onusiens. C'est ce qui explique la réticence des États fournisseurs de contingents pour les OMP à les voir utiliser la force contre des acteurs commettant des atrocités. Est-ce là une vision étroite et égoïste, fondée sur la défense du seul intérêt national ? Il est difficile de répondre de manière catégorique à cette question. Une chose est sûre : les membres du Conseil

78 Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, SIPRI/Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 1 ; Eric G. Berman et Melissa T. Labonte, « Sierra Leone », in *ibid.*, pp. 141-227 ; Philip Roessler et John Prendergast, « Democratic Republic of the Congo », in *ibid.*, pp. 229-318.

79 Interviewé par le magazine *The Economist* le 16 septembre 1999, Kofi Annan a affirmé que le Conseil de sécurité accepterait d'autoriser des opérations destinées à défendre notre humanité commune, si nécessaire par la force. Voir *The Economist*, « Two Concepts of Sovereignty », 16 septembre 1999, disponible sur : www.economist.com/node/324795.

80 Rapport Brahimi, cité en note 68 ci-dessus, p. 9, § 49. Pour une étude plus récente sur la protection des civils, voir Max Kelly en collaboration avec Alison Giffen, *Military Planning to Protect Civilians: Proposed Guidance for United Nations Peacekeeping Operations*, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 2011.

81 Le Rapport Brahimi, cité en note 68 ci-dessus, aborde ce problème au § 52 (p. 11) en soulignant que tout État qui consent à fournir des contingents à une mission de l'ONU doit être prêt à « assumer d'éventuelles pertes en vies humaines dans le cadre de l'exécution de son mandat ».

82 Max Weber, *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 1959, p. 206 ; Bernard Brodie, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, pp. 50-51.

de sécurité – qui autorisent les OMP – devraient tenir compte de cette réalité internationale avant de décider du lancement de nouvelles missions très ambitieuses. Il se peut que d'autres acteurs (États, coalitions d'États, organisations régionales) soient mieux placés pour répondre aux exigences d'opérations multinationales complexes. Les organisations régionales et les États ou coalitions d'États ont des capacités de commandement et des structures opérationnelles plus simples et plus efficaces que les forces multinationales de l'ONU.

Conclusion

Les opérations multinationales de maintien ou de consolidation de la paix ont considérablement évolué depuis leur lancement initial par l'ONU en 1956. Cette évolution a d'abord été institutionnelle, avec la création du Département des opérations de maintien de la paix en 1992 et de structures associées pour la gestion des opérations qui sont venues répondre à l'expansion de leurs fonctions sur le terrain⁸³. D'une simple force d'interposition à Suez en 1956, les missions de l'ONU sont devenues de véritables opérations multifonctionnelles, comme on l'a vu en Namibie en 1989-1990, au Cambodge en 1992-1993 et en Haïti à partir de 1993. Pour autant, ces missions multinationales de l'ONU ne peuvent pas résoudre tous les problèmes. Elles ont été mises en place pour pallier l'impossibilité d'établir le système de sécurité collective prévu au chapitre VII de la Charte. Les opérations de paix de l'ONU dans les années 2000 sont plus complexes qu'à l'époque de la Guerre froide, mais elles restent marquées par les limites inhérentes à leur création.

Sans l'autorisation du Conseil de sécurité, l'ONU ne peut imposer la paix par la force. Le Secrétariat n'a ni la légitimité ni les ressources nécessaires pour organiser des OMP. Les casques bleus parviennent difficilement à faire usage de la force au service des populations qu'ils sont censés protéger⁸⁴. Il y a plusieurs raisons à cela, mais disons simplement que ces contingents sont généralement peu nombreux et insuffisamment armés comparé aux soldats ou milices qui leur font face. En outre, les États qui déploient des soldats dans de telles opérations sont réticents à les voir risquer leur vie pour l'exécution du mandat de la mission. C'est la raison pour laquelle, quand le mandat d'une opération inclut l'imposition, l'ONU et ses membres doivent recourir à des intervenants autres que les casques bleus. Certains États, alliances ou organisations régionales sont généralement mieux équipés pour utiliser la force. Depuis les années 1990, l'ONU a d'ailleurs fait la preuve qu'elle était capable de travailler en coopération avec des alliances ou des organisations régionales. Une

83 Ronald Hatto, « L'innovation institutionnelle des Nations-Unies : l'exemple du Département des opérations du maintien de la paix », in Jocelyn Coulon (éd.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Éditions Athena, Outremont, 2009, pp. 59-75.

84 Voir Stian Kjeksrud et Jacob Aasland Ravndal, *Protection of Civilians in Practice: Emerging Lessons from the UN Mission in the DR Congo*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 2010. À la page 36, les auteurs rappellent que : « Les forces militaires n'ont pas de directives opérationnelles claires s'agissant de la protection des civils et de l'usage de la force. On a beau prétendre que les forces de maintien de la paix sont censées assurer la protection des civils exposés à une menace imminente, cela n'a pas souvent été le cas en RDC. »

répartition des tâches a été établie entre l'ONU et l'OTAN dans les Balkans et en Afghanistan, et entre l'Union africaine et l'Union européenne en Afrique.

Malgré ses failles et ses limites, l'ONU reste tout de même l'instance par excellence à laquelle la société internationale fait appel quand des opérations de paix sont nécessaires. L'exemple du Mali au début de l'année 2013 l'a rappelé. Pour le moment, l'ONU reste l'organisation clé pour la gestion des conflits dans la société internationale. Plutôt que de chercher à surmonter ses limites, il serait plus sage de les reconnaître et de s'en accommoder. Les États membres de l'ONU pourraient ainsi lui confier des tâches appropriées et solliciter d'autres acteurs dans les cas qui excèdent ses capacités, même si cela implique de ne déployer les casques bleus qu'une fois que la situation s'est stabilisée. Ainsi, la crédibilité de l'ONU ne serait plus compromise par des opérations qui la mettent en difficulté.