

**QU'EST-IL ADVENU DU MAINTIEN DE LA PAIX ?
L'AVENIR D'UNE TRADITION**



Canadian Defence
& Foreign Affairs
Institute

www.cdfai.org

**Qu'est-il advenu du maintien de la paix ?
L'avenir d'une tradition**

Étude rédigée par

Jocelyn Coulon

Institut Canadien de la Défense et des Affaires Etrangères

et

Directeur du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix
au Centre d'études et de recherches internationales
de l'Université de Montréal

Michel Liégeois, Ph.d

Département de sciences politiques et de relations internationales,
Université de Louvain

Janvier, 2010

Préparé pour le Institut Canadien de la Défense et des Affaires Etrangères
1600, 530 – 8th Avenue SW, Calgary, AB T2P 3S8

www.cdfai.org

© Canadian Defence & Foreign Affairs Institute

**Autres publications rédigées ou financées par
l'Institut Canadien de la Défense et des Affaires Etrangères**

Les démocraties et les petites guerres

Barry Cooper
Décembre 2009

Sous le radar : changement ou transformation dans la relation de défense nord-américaine entre le Canada et les États-Unis

James Fergusson
Décembre 2009

La stratégie de première défense du Canada – un an plus tard

George Macdonald
Octobre 2009

La mesure de l'efficacité dans les opérations complexes : qu'est-ce qui est assez bon ?

Sarah Meharg
Octobre 2009

« Relier les points » et l'effort canadien de contre-terrorisme – un progrès constant ou un échec technique, bureaucratique, juridique et politique ?

Eric Lerhe
Mars 2009

Les relations Canada-U.S. dans l'Arctique : une proposition de bon voisinage

Brian Flemming
Décembre 2008

Le Président Al Gore et la guerre d'Iraq de 2003 : une critique contre-factuelle de la « Conventional "W" isdom »

Frank Harvey
Novembre 2008

Le Canada et les États-Unis : Qu'est-ce que cela veut dire, d'être bons voisins ?

David Haglund
Octobre 2008

Le redéploiement comme rite de passage

Anne Irwin
Avril 2008

Les conférences *Ross Ellis Memorial* 2007 en études militaires et stratégiques : Y a-t-il une grande stratégie dans la politique étrangère canadienne ?

David Pratt
Mars 2008

La transformation de l'armée : aspects clés et approches canadiennes

Elinor Sloan
Décembre 2007

Le « SREC » : un Service du renseignement extérieur pour le Canada

Barry Cooper
Novembre 2007

Le Canada comme la « Superpuissance énergétique émergente » : le test du cas

Annette Hester
Octobre 2007

Un avenir menacé : l'environnement stratégique futur du Canada et ses implications en matière de sécurité

J.L. Granatstein, Gordon S. Smith et Denis Stairs
Septembre 2007

Rapport sur le Canada, la sécurité nationale et l'espace extra-atmosphérique

James Fergusson et Stephen James
Juin 2007

L'insuffisance d'informations : pourquoi le public canadien n'en sait pas plus concernant ses forces armées
Sharon Hobson
Juin 2007

Le conflit au Liban : sur le seuil perpétuel
Tami Amanda Jacoby
Avril 2007

Le Canada en Afghanistan : est-ce que ça marche ?
Gordon Smith
Mars 2007

L'aide efficace et au-delà : comment le Canada peut aider les pays pauvres
Danielle Goldfarb
Décembre 2006

Le dilemme de la sécurité intérieure : les imaginations de l'échec et l'augmentation des coûts de perfectionnement de la sécurité
Frank Harvey
Juin 2006

Une fenêtre opaque : un aperçu de quelques engagements pris par le gouvernement du Canada concernant le Ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ; du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2004
David J. Bercuson, Aaron P. Plamondon et Ray Szeto
Mai 2006

Le plan d'investissement en capacité stratégique : origines, évolution et perspectives d'avenir
Elinor Sloan
Mars 2006

Confondre l'innocent au moyen de chiffres et de catégories : l'énoncé de politique internationale et la concentration de l'aide au développement
Denis Stairs
Décembre 2005

Dans l'intérêt du Canada ? Une évaluation de l'énoncé de politique internationale du Canada
David J. Bercuson, Derek Burney, James Fergusson, Michel Fortmann/Frédéric Mérand, J.L. Granatstein, George Haynal, Sharon Hobson, Rob Huebert, Eric Lerhe, George Macdonald, Reid Morden, Kim Richard Nossal, Jean-Sébastien Rioux, Gordon Smith et Denis Stairs
Octobre 2005

La Commission spéciale sur la restructuration des réserves, 1995 : dix ans plus tard.
J.L. Granatstein et LGén (retraité) Charles Belzile
Septembre 2005

Une politique de défense efficace pour répondre aux États faillis et en déroute
David Carment
Juin 2005

Les deux solitudes : les attitudes des québécois concernant la sécurité et la politique de défense du Canada
Jean-Sébastien Rioux
Février 2005

Dans l'intérêt national : la politique étrangère du Canada dans un monde d'insécurité
David J. Bercuson, Denis Stairs, Mark Entwistle, J.L. Granatstein, Kim Richard Nossal et Gordon S. Smith
Octobre 2003

Publication de conférence : La défense canadienne et le partenariat stratégique Canada-États-Unis
Septembre 2002

Pour mettre une nation en sécurité : le plaidoyer pour un nouveau Livre blanc sur la défense
David J. Bercuson, Jim Fergusson, Frank Harvey et Rob Huebert
Novembre 2001

Les publications sont disponibles sur le site Web www.cdfai.org ou en appelant Katharine McAuley au 403-231-7624.

AU SUJET DES AUTEURS

Jocelyn Coulon est depuis 2004 le directeur du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM). Il est chroniqueur de politique internationale pour le quotidien montréalais *La Presse* et, de février 1999 à décembre 2003, il a été le directeur du campus de Montréal du Centre Pearson pour le maintien de la paix. Ces quelques dernières années, il a publié un certain nombre de livres dont, en 1998, *Soldiers of Diplomacy. The United Nations, Peacekeeping, and The New World Order*, University of Toronto Press. Il est détenteur d'un diplôme en sciences politiques de l'Université de Montréal et il est membre de l'Institut international d'études stratégiques (IISS).

Le Professeur Michel Liégeois détient un Ph.D. en sciences politiques de l'Université de Louvain (Belgique), où il enseigne les relations internationales et les études sur la sécurité. Il a publié récemment : « The Role of Small Powers in the UN Security Council: the Case of Belgium », dans *Belgium in the UN Security Council, Reflections on the 2007-2008 membership* (2009) ; « A Small Power Under the Blue Helmet – the Evolution of Belgian Peacekeeping Policy », dans *Studia Diplomatica* ; et « Darfur: Mission Impossible for UNAMID? », *GRIP Report*, Bruxelles, 2009.

REMERCIEMENTS

La présence étude n'aurait pas été possible sans la contribution financière, intellectuelle et technique de plusieurs personnes et organisations. Les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement le *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute* de nous avoir fait confiance pour la production de cette étude et de sa généreuse contribution financière qui nous a permis de travailler en toute sérénité. Sans cet appui, cette étude n'aurait pas vu le jour. Nous remercions aussi l'OTAN et le *Centre Pearson pour le maintien de la paix* qui ont rendu possible nos déplacements à Bruxelles, en Afghanistan, en Géorgie, au Soudan et au Tchad afin de mener l'enquête sur le terrain. Nos remerciements vont aussi à tous les diplomates, hauts responsables, militaires, travailleurs humanitaires et experts que nous avons rencontré à l'ONU, à l'OTAN, à l'UE, à Ottawa et sur le terrain et qui ont accepté de se confier à nous sous le sceau de la confiance. Enfin, tous nos remerciements à Marc-André Anzueto pour avoir rassemblé, analysé et classé une énorme documentation, à Etienne Tremblay-Champagne pour sa dextérité technique à mettre en forme l'ensemble du document et à Elaine Potvin pour sa relecture du manuscrit.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	ii
INTRODUCTION	iv
ABRÈGEMENTS	vii
 PREMIÈRE PARTIE: LES LEÇONS DE L'HISTOIRE DU MAINTIEN DE LA PAIX	1
LES PREMIERS PAS: LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.....	1
LE PREMIÈRES OPÉRATIONS DE L'ONU	1
LA MATURITÉ DU MAINTIEN DE LA PAIX	3
 DEUXIÈME PARTIE: LES OPÉRATIONS DE PAIX AU XXI ^e SIÈCLE	9
DES AMBITIONS CROISSANTES	9
L'ONU aux commandes	9
La trilogie funeste : Bosnie, Somalie et Rwanda.....	12
UNE EXPANSION CONTINUE.....	16
L'évolution de la doctrine	17
La planification des opérations de paix	18
L'approche intégrée	19
La gestion au quotidien	19
LES NOUVEAUX ACTEURS RÉGIONAUX DU MAINTIEN DE LA PAIX	19
Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies	20
Les avantages du maintien de la paix régional	22
Les inconvénients du maintien de la paix régional.....	23
Afrique	24
Europe.....	26
Communauté des États indépendants (CEI).....	29
LE RETOUR DES PUISSANCES OCCIDENTALES?	32
 TROISIÈME PARTIE: ESSAI DE TYPOLOGIE DES OPÉRATIONS DE PAIX.....	35
MAINTIEN DE LA PAIX TRADITIONNEL (1ère GENERATION).....	35
LA THEORIE DU CONTINUUM.....	35
MAINTIEN DE LA PAIX ÉLARGI (2e GENERATION)	36
QU'EST CE QU'UNE OPÉRATION DE PAIX?	38
Qui exécute l'opération ?	39
Qui mandate l'opération ?	39
Quelles sont les modalités opérationnelles ?.....	39
Quelles sont les modalités relationnelles avec les parties ?	39
À quel stade du conflit l'opération a-t-elle lieu ?.....	40
 QUATRIÈME PARTIE: UNE TRADITION POUR LE CANADA	43
LE LEADERSHIP CANADIEN	43
CHANGEMENT DE RÔLES	43
LA CONFUSION DANS LES ESPRITS	45
 CINQUIÈME PARTIE: CONCLUSION.....	50
LA MESURE DE L'ÉCHEC ET DU SUCCÈS	50
L'INTÉRÊT NATIONAL DU CANADA.....	52

INTRODUCTION

Le maintien de la paix jouit d'une excellente réputation au Canada et dans le monde. Cette réputation est toutefois fondée sur une perception du maintien de la paix héritée des années soixante. À cette époque en effet, le maintien de la paix est une activité militaire de l'ONU essentiellement vouée à l'observation d'un cessez-le-feu et à l'interposition entre États, où le recours à la force est strictement confiné à la légitime défense du Casque bleu qui compte sur la bonne volonté et la coopération des parties au conflit afin de se déployer et d'effectuer sa mission. Cette image du « gardien de la paix » imprègne l'imaginaire collectif de l'opinion publique et, en quelque sorte, façonne un aspect de la politique étrangère de nombreux pays, dont le Canada¹. Ces pays forgent leur réputation sur la scène internationale grâce à leur participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Pourtant, aujourd'hui, ce que nous appelons « maintien de la paix » a évolué et recouvre un large spectre d'outils aux mains de l'ONU et d'autres acteurs non onusiens comme l'OTAN et l'Union européenne, destiné à gérer les conflits à l'intérieur des États et qui s'étend de la prévention des conflits à la consolidation de la paix en passant par le maintien de la paix et l'imposition de la paix.

La transformation du maintien de la paix ne suit pas une courbe linéaire. Dans sa période classique, de 1948 à 1989, certaines missions, dont celle au Congo en 1960-64, dérogent aux principes de base établis dans les années cinquante: le consentement des parties, le recours à la force limité à la légitime défense, et l'impartialité. Pour autant, le maintien de la paix traditionnel demeure la référence jusqu'à ce que la détente Est-Ouest et l'effondrement du communisme en 1989-1991 modifient le paysage politique international. L'impact en terme d'évolution du maintien de la paix est considérable. Si les conflits entre États se font rares, les conflits à l'intérieur des États se multiplient, provoquant guerres civiles et effondrement du pouvoir et des institutions, ce qui requiert une intervention d'un type nouveau : les missions sont alors dotées de piliers militaire, policier et civil mandatés et équipés pour maintenir la paix, pour l'imposer par la force en certaines occasions ou pour la consolider grâce aux outils économiques, sociaux, politiques et humanitaires fournis par la communauté internationale. Cette évolution – on pourrait même dire cette révolution – fait l'objet, chez les diplomates, les militaires et les experts, d'une reconceptualisation afin d'établir un nouveau lexique destiné à nommer les pratiques nouvelles. Toutefois, elle soulève de nombreuses questions chez plusieurs quant à la nature même du travail des « gardiens de la paix ». Le grand public et, souvent, les responsables politiques et certains experts, éprouvent des difficultés à comprendre les nouvelles formes du « maintien de la paix », d'autant plus que le « gardien de la paix » pacifique et débonnaire des années soixante et soixante-dix est maintenant éclipsé par « un guerrier de la paix » autorisé dans certaines circonstances à recourir à la force pour défendre ou imposer un mandat de l'ONU ou d'acteurs non onusiens.

Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui se demandent ce qu'est devenu le maintien de la paix. Il n'y a pas de réponse simple, et la présente étude se propose de broser le tableau, riche mais nécessairement complexe, du maintien de la paix dans toutes ses incarnations contemporaines. Pour bien comprendre les fondements du maintien de la paix, la première partie propose un bref survol historique de l'époque classique du maintien de la paix. Lui succède une deuxième partie consacrée à la transformation quasi révolutionnaire des opérations de paix pendant les années quatre-vingt-dix. Un des aspects les plus novateurs de cette transformation est l'émergence et l'activisme des acteurs non onusiens. Une attention particulière est accordée à ces évolutions, d'autant plus que le Canada et plusieurs pays occidentaux ont maintenant pratiquement délaissé l'ONU au profit de ces nouveaux acteurs, en particulier l'OTAN et l'Union européenne.

Le lecteur remarquera au fil des pages qu'à mesure qu'évolue et change le maintien de la paix au gré des contingences du moment et des adaptations nécessaires face à la nouvelle conflictualité de l'après guerre froide, notre vocabulaire se transforme. Au tout début de l'étude, seul est utilisé le terme *opérations de maintien de la paix* puisque seule l'ONU est engagée dans ce type d'activités aux trois principes de base établis. Ensuite, lorsque les missions deviennent plus complexes, lorsqu'elles recourent à la force pour imposer leur mandat ou lorsqu'elles se déroulent sous l'égide d'acteurs non onusiens, le vocable *opérations de paix* est préféré afin de refléter l'éventail des actions entreprises : prévention des conflits, maintien, rétablissement, imposition, ou consolidation de la paix. Certes, cette expression, porte à controverse. En effet, les opérations de maintien de la paix n'étant plus strictement encadrées par les principes originaux élaborés il y a une cinquantaine d'années, diplomates, militaires et experts cherchent depuis peu à les rebaptiser afin de refléter les réalités nouvelles. Ainsi, il y a quelques années, le secrétaire général de l'ONU a suggéré aux membres du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, dit Comité des 34, de réfléchir à cette question et de suggérer un changement d'appellation, car « la plupart des opérations (...) ont actuellement un mandat qui va au-delà des tâches relatives à la sécurité traditionnellement liées à l'expression *maintien de la paix* et, en fait, il serait plus correct de les appeler des *opérations de paix*². » Il s'est heurté à une vive opposition des États membres en particulier des représentants de la Chine, de la Russie, de l'Inde et des pays en développement qui craignent que la nouvelle appellation ne menace la souveraineté des États en rendant plus facile une intervention militaire. Ces États insistent donc pour que le rapport annuel du Comité des 34 rappelle que les interventions de l'ONU pour la paix doivent être qualifiées d'*opérations de maintien de la paix* et que leurs fondements reposent toujours sur le consentement des parties, le recours à la force par les Casques bleus en cas de légitime défense et l'impartialité³.

Quelle que soit la position que l'on adopte quant à cette question, force est de reconnaître qu'il est fondamental de bien identifier les pratiques du « maintien de la paix » et de les nommer clairement. Pour les auteurs de cette étude, il existe bien une différence essentielle entre une intervention armée classique et des interventions au service de la paix. Et puisque ces interventions peuvent prendre différentes formes, il est nécessaire d'en établir une typologie et de trouver un terme – *opération de paix* – suffisamment général pour les recouvrir toutes pour ce qu'elles ont en commun. C'est ce qui est proposé dans la troisième partie.

Les Canadiens aiment à rappeler qu'ils ont inventé le « maintien de la paix » en 1956 lorsque Lester B. Pearson proposa la création d'une force de Casques bleus afin d'accompagner le règlement de la crise de Suez. Cet héritage prend parfois des proportions mythiques – nous serions essentiellement une nation de « gardiens de la paix », – et donne lieu à des surenchères politiques et même commerciales comme l'illustre une publicité télévisée anglophone de la brasserie Molson en 2000 où on peut apercevoir un jeune homme criant : « Je crois au maintien de la paix et non au maintien de l'ordre, je m'appelle Joe et je suis Canadien. » La réalité est sans doute plus prosaïque. Comme le fait remarquer l'historien militaire Sean Maloney⁴, notre participation au maintien de la paix semble davantage tenir de la posture diplomatique laquelle masque – ou parfois accompagne – la réalité de la politique étrangère et de défense du pays : le Canada était sous Pearson et demeure sous Stephen Harper un pays aligné sur les positions occidentales et avant tout soucieux d'assurer sa sécurité à travers l'OTAN et son alliance avec les États-Unis, plutôt qu'avec l'ONU. Oui, le Canada croit en certaines vertus du multilatéralisme incarnées par l'ONU, mais il est entré huit fois en guerre depuis le début du XXe siècle⁵ et il n'a pas hésité récemment à participer aux guerres du Golfe en 1991, du Kosovo en 1999, et d'Afghanistan depuis 2001 tout en refusant, il est vrai, de se joindre à celles d'Irak en 2003. Il reste que si le Canada a, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, participé à toutes les missions de paix de l'ONU, il concentre

dorénavant ses ressources militaires à une seule opération de paix sous le chapeau de l'OTAN : celle déployée en Afghanistan dans le cadre de la FIAS. Cela ne va pas sans soulever un sérieux malaise au sein des partis politiques et d'une opinion publique profondément attachée à la figure traditionnelle du « gardien de la paix ». Certains croient que le Canada a définitivement abandonné le maintien de la paix afin de se consacrer à des opérations militaires robustes aux côtés des Américains⁶. Le constat n'est pas faux, mais nous croyons qu'il est provisoire. En effet, le Canada doit retirer son contingent d'Afghanistan en 2011 et déjà, à la Défense nationale, on commence à réfléchir aux futures interventions militaires, dont un réengagement dans les opérations de paix telles qu'elles se déroulent aujourd'hui⁷. Et il est important que les Canadiens connaissent et acceptent les modalités de ces nouvelles opérations de paix. C'est à ce prix que la tradition établie par le Canada en 1956 a encore un bel avenir pour notre pays. C'est l'objet de la quatrième partie de l'étude.

Les pratiques que recouvrent aujourd'hui les opérations de paix ont pour finalité de prévenir les conflits, de maintenir la paix ou de sortir d'une situation conflictuelle. À de rares exceptions, ces pratiques relèvent toujours de la diplomatie, de la négociation et du consentement, en plus d'apporter une aide, parfois considérable afin de reconstruire des États, retisser les liens sociaux, culturels et politiques entre les parties, réintégrer des sociétés au sein de la communauté internationale. Ces pratiques ont certes connu ou connaissent des difficultés voire des échecs dramatiques, mais que conclure d'une évaluation globale des résultats obtenus par les opérations de paix au cours des vingt dernières années ? Les études récentes, la multiplication impressionnante des opérations de paix sous mandat de l'ONU ou d'acteurs non onusiens⁸, les recherches théoriques et les enquêtes que nous avons menées sur le terrain permettent d'établir un constat positif de ces pratiques. Ce bilan et la transformation des opérations de paix au cours des 60 dernières années, nous amènent à conclure qu'il est dans l'intérêt national du Canada de se réengager dans ces opérations, dans leurs formes anciennes comme nouvelles. C'est l'objet de la cinquième et dernière partie de cette étude.

Jocelyn Coulon et Michel Liégeois
19 décembre 2009

ABRÈGEMENTS

AIUISOM-AIUISOM : Mission de l'Union africaine en Somalie
AMIB-AMIB : Mission africaine au Burundi
AUMS-AUMS : Mission de l'Union africaine au Soudan
DOMREP-DOMREP : Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine
ECOWAS-CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique du l'Ouest
ECOMOG-ECOMOG : Groupe de contrôle de la CEDEAO
ECOMIL-ECOMAIL : Mission de la CEDEAO au Libéria
ECOMICI-ECOMICI : Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire
EU FOR-Tchad / RCA : Force de l'U.E. au Tchad / République Centrafricaine
EULEX – Kosovo : Mission d'État de droit du Conseil de l'Union européenne au Kosovo
EUMM-MSUE : Mission de surveillance de l'U.E. en Géorgie
IFOR-IFOR : Force de mise en oeuvre en Bosnie-Herzégovine
ISAF-FIAS : Force internationale d'assistance à la sécurité
KFDR-KFDR : Force du Kosovo
MINURCAT-MINURCAT : Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad
ONUB-ONUB : Opérations des Nations Unies au Burundi
SFOR-SFOR : Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine
UNSCOB-UNSCOB : Comité spécial des Nations Unies pour les Balkans
UNTSO-ONUST : Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve
UNMOGIP-UNMOGIP : Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan
UNEF-FUNU : Force d'urgence des Nations Unies
UNOC-ONUC : Opérations des Nations Unies au Congo
UNOGIL-GONUL : Groupe d'observation des Nations Unies au Liban
UNSF-UNSF : Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale
UNYOM-UNYOM : Mission d'observation des Nations Unies au Yémen
UNFICYP-UNFICYP : Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre
UNDOF-FNUOD : Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement
UNIFIL-FINUL : Force intérimaire des Nations Unies au Liban
UNTAG-GANUPT : Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition
UNTAL-UNTAL : Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
UNTAES-ANUTSO : Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental
UNMIK-MINUK : Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
UNTAET-ATNUTO : Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
UNPROFOR-FORPRONU : Force de protection des Nations Unies
UNOSOM-ONUSOM : Opération des Nations Unies en Somalie
UNAMIR-MINUAR : Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
UNAMSIL-MINUSIL : Mission des Nations Unies en Sierra Leone
UNAMID-UNAMID : Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour
UNITAF-UNITAF : Force d'intervention unifiée
UNOMIG-UNOMIG : Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie

PREMIÈRE PARTIE: LES LEÇONS DE L'HISTOIRE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Le maintien de la paix entendu dans son sens commun, à savoir le déploiement de personnel militaire impartial dans une zone de conflit aux fins d'observation et/ou d'interposition, a récemment fêté ses soixante années d'existence. Pour saisir la portée des défis auquel le maintien de la paix doit faire face aujourd'hui, un regard rétrospectif s'impose. Des opérations menées sous l'égide de la Société des nations aux Casques bleus de l'ONU, une expérience s'est accumulée qu'il convient d'évoquer, fut-ce rapidement. D'abord parce qu'il est toujours utile de rappeler que le maintien de la paix repose sur des principes précis qui ont été validés sur le terrain à maintes reprises. Ensuite parce que bon nombre de problèmes et de questions qui se posent aujourd'hui ne sont en réalité pas aussi nouveaux qu'ils ne paraissent.

LES PREMIERS PAS: LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Pour avoir établi des méthodes et des procédures destinées à empêcher les situations de conflit de dégénérer en menace contre la paix internationale, la Société des Nations peut être considérée comme pionnière en matière de maintien de la paix. La SDN a, en effet, été la première organisation internationale à avoir joué le rôle de tierce partie impartiale dans la résolution de crises et de conflits. Sous l'impulsion, notamment, du Français Jean Monnet, le secrétariat général, bien que disposant de moyens réduits, a fait preuve d'imagination et de créativité, préfigurant les qualités dont allaient faire preuve Lester B. Pearson et Dag Hammarskjöld, trente années plus tard.

La Société des Nations - c'est-à-dire, dans les faits, son secrétariat général - se vit ainsi confier des missions délicates de l'ordre de ce que l'on qualifierait aujourd'hui d'établissement de la paix. On pense à l'arbitrage sur la question de la Silésie, à l'administration internationale de Dantzig, à l'autorité internationale sur la Sarre, au règlement politique et à la tutelle économique sur l'Autriche. A diverses reprises, on utilisa donc un dispositif mixte, civil et militaire, très proche de celui qui caractérise les opérations de maintien de la paix contemporaines. L'on doit à Alan James⁹ le compte rendu détaillé de ces prémices du maintien de la paix.

Au total, les années qui ont suivi la fin de la première guerre mondiale montrent bien que la Société des nations a établi une pratique relativement standardisée afin de garantir sur le terrain le maintien des conditions nécessaires au règlement politique de conflits territoriaux. Cette pratique comporte les caractéristiques suivantes : le déploiement est décidé par la Société des nations ; les contingents militaires sont multinationaux et leur composition est fonction des contributions volontaires des États membres ; les troupes sont placées sous l'autorité d'un Administrateur ou d'une Commission de plébiscite ; la force alliée est déployée avec l'assentiment des parties ; et, enfin, la force se doit d'adopter une attitude impartiale. Presque toutes les caractéristiques du maintien de la paix à la façon de l'ONU se retrouvent donc déjà dans lesdites opérations.

LE PREMIÈRES OPÉRATIONS DE L'ONU

Il est difficile de désigner le point de départ historique de ce qui, à l'heure actuelle, est communément qualifié d'« opération de maintien de la paix des Nations unies ». Établie le 19 décembre 1946 par le Conseil de sécurité des Nations unies, la première mission, avait pour objectif d'élucider des faits relatifs à de supposées violations du territoire grec par l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie. Toutefois, la guerre froide ayant déjà commencé à perturber le

fonctionnement du Conseil de sécurité, les rapports contenant les conclusions et les recommandations du Comité spécial des Nations unies pour les Balkans (UNSCOB) ne purent être adoptés en raison du veto opposé par l'Union soviétique. Dès lors, inaugurant une technique qui aurait de beaux jours devant elle, les États-Unis proposèrent de retirer la question de l'agenda du Conseil de sécurité pour la porter devant l'Assemblée générale. Cette dernière créa un nouveau Comité sur les Balkans en remplacement de la Commission paralysée au Conseil de sécurité.

Le nouveau Comité disposait de prérogatives plus étendues que celles de la Commission initiale. Il pouvait, en effet, exercer ses fonctions partout où il le jugeait utile, rapporter à l'Assemblée générale, utiliser ses bons offices pour résoudre les questions conflictuelles et observer le maintien de la paix. Par la suite, une nouvelle disposition enjoindra au Secrétaire général de fournir une assistance administrative et logistique au Comité. Le même Secrétaire général étant également chargé de négocier, avec chacun des quatre gouvernements concernés, les conditions juridiques et matérielles du séjour et des déplacements des membres du Comité, soit l'équivalent de ce que l'on dénommera plus tard les « accords de statut » des opérations de maintien de la paix. Pour la première fois, le drapeau de l'ONU et des badges d'identification furent utilisés.

Selon l'ONU elle-même, cependant, c'est l'ONUST (Organisation des Nations unies pour la surveillance de la trêve, déployée en Israël et dans les pays arabes voisins en 1948) qui fut la première opération de maintien de la paix des Nations unies. Première du genre, elle a évidemment beaucoup contribué à modeler les caractéristiques de base des opérations de maintien de la paix de l'Organisation. Avec le Groupe des observateurs des Nations unies entre l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP, 1949) et la Force d'urgence des Nations unies (FONU I, 1956), elle constitue la triade fondatrice des opérations de maintien de la paix.

En dépit d'une situation très complexe, l'ONUST connu un relatif succès. Les tâches effectuées préfiguraient déjà celles qui, par la suite, allaient devenir typiques des opérations de maintien de la paix de l'ONU ; à savoir l'observation du cessez-le-feu, l'établissement et la supervision de zones démilitarisées, l'établissement de procédures de gestion des violations ponctuelles du cessez-le-feu, le maintien du contact avec les parties, le déminage et la réhabilitation d'axes routiers, les transferts de prisonniers et la protection des minorités. L'observation était effectuée aussi bien par des patrouilles mobiles que par des postes fixes. Le Comte Bernadotte, Médiateur de l'ONU, avait autorité pour mener des investigations et auditionner des témoins lors de violation du cessez-le-feu. Les observateurs étaient, pour leur part, autorisés à inspecter tous types de véhicules.

Deux des principes de base du maintien de la paix, à savoir le cessez-le-feu préalable et l'accord des parties, de même que les grandes lignes de l'organigramme d'une Force de maintien de la paix telles que la coexistence d'un responsable militaire et d'un responsable civil, la constitution d'un État-major et la présence de contingents internationaux, figurent dans le dispositif établi par la résolution 73, votée le 11 août 1949 par le Conseil de sécurité.

Déployée à l'issue de la guerre israélo-arabe d'octobre 1956, la Force d'urgence des Nations unies est la première opération de l'ONU à utiliser des militaires armés. Elle représente aussi le passage d'une stratégie d'observation ou de supervision à une stratégie d'interposition.

La formule susceptible de donner satisfaction à toutes les parties est le fruit de l'effort imaginatif du ministre canadien des Affaires étrangères, Lester B. Pearson et du Secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld. Elle consistait à utiliser l'instrument militaire d'une façon inédite

dans l'histoire des relations internationales. Il s'agissait de remplacer les troupes franco-britanniques par une force internationale chargée d'assurer la liberté de navigation sur le Canal et de s'interposer entre les troupes israéliennes et égyptiennes. De la sorte, les demandes des différentes parties étaient rencontrées.

Les Israéliens pouvaient espérer être protégés des incursions de *fedayns* par les troupes internationales déployées sur la ligne de démarcation à Gaza et dans le Sinaï. Pour leur part, Français et les Britanniques étaient amenés à reconnaître - bien qu'à contrecœur - que leur demande principale, la liberté de navigation sur le Canal de Suez, était satisfaite. Quant aux Égyptiens, ils obtenaient le départ des troupes d'occupation étrangères au profit d'une force internationale dont Pearson et Hammarskjöld avaient pris soin de préciser qu'elle était une force neutre, n'affectant pas la souveraineté de l'Égypte et ne pouvant faire usage de ses armes qu'en cas de stricte légitime défense.

La résolution 998 de l'Assemblée générale¹⁰ a donc chargé le Secrétaire général de proposer un plan de déploiement. Dès le lendemain, Dag Hammarskjöld était en mesure de proposer les modalités de recrutement de la Force ainsi que les principes directeurs de son action sur le terrain. Le Secrétaire général recommandait la nomination du général canadien E. L. M. Burns, alors commandant de l'ONUST et donc sur place, au poste de commandant de la Force.

Une des premières préoccupations opérationnelles fut de faire en sorte que les troupes de l'ONU ne ressemblent pas aux soldats des pays qui avaient agressé l'Égypte. Plusieurs des contingents déployés, dont celui du Canada, portaient, en effet, des uniformes de style britannique. Le béret bleu semblait représenter la solution, mais il était impossible d'obtenir assez de bérets à temps. Toutefois on disposait en Europe de suffisamment de doublures de casques américains en plastique. On décida donc de les peindre à la bombe en bleu ONU, et les casques furent prêts à temps pour l'entrée du premier détachement de la FUNU en Égypte¹¹. Les Casques bleus étaient nés...

La nécessité, imposée par les circonstances, et l'imagination créatrice de Pearson et Hammarskjöld ont ainsi forgé les principes directeurs des opérations d'interposition : le cessez-le-feu préalable, le consentement des parties, l'impartialité de la Force, l'usage des armes limité à la stricte légitime défense, et la responsabilité exécutive du Secrétaire général.

LA MATURITÉ DU MAINTIEN DE LA PAIX

Dans la foulée du succès de l'ONUST, d'UNMOGIP et de la FUNU, neuf opérations de maintien de la paix ont vu le jour entre 1956 et 1978. Dans l'ensemble, elles ont atteint leur objectif de contrôle des conflits régionaux à une époque où la guerre froide empêchait le Conseil de sécurité d'entreprendre des actions efficaces sur base des dispositions de la Charte.

Ces neuf opérations ont successivement concerné le Liban en 1958, le Congo entre 1960 et 1964, la Nouvelle Guinée occidentale en 1962 et 1963, le Yémen en 1963 également, Chypre de 1964 à nos jours, la République dominicaine en 1965, en Egypte et Israël en 1973, le plateau du Golan de 1974 à nos jours et, enfin, le sud-Liban de 1978 à nos jours. Le tableau ci-après en présente les principales caractéristiques factuelles, notre commentaire s'efforçant, quant à lui, d'identifier la contribution propre de chacune d'entre-elles à l'élaboration de la culture stratégique onusienne du maintien de la paix. Par commodité, nous avons inclus dans le même tableau les trois opérations fondatrices évoquées ci-avant.

L'examen du tableau montre tout d'abord une prédominance du conflit israélo-arabe : six opérations sur les douze le concernent. Rien d'étonnant à cela dans la mesure où le Moyen-Orient constituait le principal foyer de tension de cette époque et que, en outre, l'intervention militaire directe des grandes puissances y était impensable sous peine de déclencher une confrontation majeure entre elles. Dans ce contexte, les opérations de maintien de la paix apparurent comme une modalité adéquate d'apaisement des conflits.

L'Opération des Nations unies au Congo nécessite un commentaire particulier. Souvent décrite comme un vaste échec, cette opération, en dépit de son coût très élevé¹², a pourtant atteint ses objectifs. Ainsi que le note Marrack Goulding¹³, elle se distingue en outre par des caractéristiques qui la rendent particulièrement instructive dans le contexte contemporain.

D'abord, l'opération fut déployée dans un pays où les structures de l'État s'étaient effondrées. Ensuite, ce fut la première fois qu'une opération des Nations unies comportait une composante civile aussi importante. Enfin, c'est la seule expérience de transition du maintien de la paix à l'imposition de la paix antérieure aux opérations d'après-guerre froide.

La réaction internationale fut extrêmement rapide si l'on songe que la demande d'assistance parvint sur la table du Conseil de sécurité le 13 juillet 1960, que la résolution fut votée le 14 juillet et que les premiers éléments de l'ONUC atterrirent à Léopoldville le 15 juillet. Cette rapidité est à mettre au crédit tant de l'expérience acquise par les services du secrétariat général que de la proximité des États fournisseurs des premiers contingents, à savoir la Tunisie, le Maroc, le Ghana et l'Éthiopie.

Ces deux facteurs de célérité opérationnelle n'auraient toutefois pu suffire. Il a également fallu que, dans sa phase initiale, l'affaire congolaise apparaisse suffisamment extérieure au contexte de la confrontation Est/Ouest pour que les débats au sein du Conseil de sécurité prennent une tournure exceptionnellement spontanée et consensuelle. Enfin, il s'agissait pour l'ONU, en tant qu'organisation, d'une occasion exceptionnelle d'acquérir stature morale et prestige international en venant à l'aide d'un gouvernement d'un pays nouvellement indépendant. Dag Hammarskjöld, avait parfaitement compris ce dernier point et fit en sorte que l'ONUC soit, autant que possible, composée de contingents africains. Et ce, afin de s'assurer du soutien des États du continent noir et d'éviter de prêter le flanc à la critique des anticolonialistes. Dans le même temps, le Secrétaire général se voyait offrir une opportunité d'affirmer son rôle de bras exécutif de l'Organisation.

A la complexité de la situation sur le terrain s'ajoutait le peu de précision du mandat. En effet, cette opération se distinguait nettement de toutes les précédentes, l'ONUC n'étant ni une mission d'observation ni une force d'interposition. C'est, une fois de plus, l'improvisation et l'initiative des responsables opérationnels qui ont déterminé la conduite des opérations. Fallait-il, par exemple, désarmer l'armée congolaise, mal commandée et facteur de désordre supplémentaire? Le Chef d'État-major des forces du Ghana, le Britannique Henry Alexander en prit l'initiative personnelle à Léopoldville. De son côté, Ralph Bunche, représentant personnel du Secrétaire général, tenta, sans succès, de négocier l'entrée de contingents de l'ONUC dans la province sécessionniste du Katanga.

Nom	Lieu	Début	Fin	Base juridique	Effectif maximum	Mandat
UNTSO	Israël	Avril 1948	Octobre 1973	Rés. 73 du CS	51	Observation
UNMOGIP	Inde/Pakistan	Janvier 1949	En cours	Rés.47 du CS	102	Observation
UNEF I	Egypte	Novembre 1956	Mai 1967	Rés. 1000 AG	5 977	Interposition
UNOGIL	Liban	11 juin 1958	Décembre 1958	Rés.128 CS	591	Observation
ONUC	Congo	Juillet 1960	Juin 1964	Rés.143 CS	14 491	Rétablissement de la paix, préservation et restauration de l'Etat.
UNSF	Nouvelle Guinée occidentale	Octobre 1962	Avril 1963	Rés.1752 AG	1 500	Maintien de la paix
UNYOM	Yémen	Juin 1963	Septembre 1964	Rés.179 CS	200	Observation
UNFICYP	Chypre	Mars 1964	En cours	Rés.186 CS	6 200	Maintien de la paix et assistance humanitaire
DOMREP	République dominicaine	Mai 1965	Octobre 1966	Rés.203 CS	2	Observation
UNEF II	Egypte	Octobre 1973	Juillet 1979	Rés.340 CS	4 297	Interposition
UNDOF	Israël/Syrie	Mai 1974	En cours	Rés.350 CS	1331	Observation Supervision
UNIFIL	Liban	Mars 1978	En cours	Rés.425 CS	6 975	Supervision, restauration de l'Etat, ensuite assistance humanitaire

L'Opération des Nations unies au Congo fut la première opération « généraliste » menée par l'ONU. Elle restera unique jusqu'à ce que la fin de la guerre froide permette la mise sur pied des opérations dites de la « deuxième génération ». Dans la terminologie actuelle, l'ONUC pourrait être qualifiée de « généraliste » ou de « multifonctionnelle » dans le sens où son mandat initial était très peu précis et s'est traduit, sur le terrain, par des missions extrêmement variées. Dans un premier temps, l'ONUC fut chargée de missions classiques du type de celles qui avaient déjà été menées par des opérations précédentes de l'ONU, à savoir, l'observation, la séparation de forces, la supervision de cessez-le-feu. Cependant, dans un contexte de guerre civile, il devint vite évident que l'ONUC ne pouvait fonctionner selon les principes qui avaient prévalu lors des opérations précédentes. D'abord, le consentement des parties ne pouvait être garanti tant la situation politique était instable. Ensuite, l'impartialité ne pouvait constituer une ligne de conduite dans la mesure où le mandat de l'opération consistait à apporter son soutien au gouvernement congolais. Enfin, en raison de la dislocation politique du pays et de l'intervention de mercenaires étrangers, le rétablissement de l'ordre et de l'intégrité territoriale du Congo ne pouvait être assuré que si les contingents de l'ONUC se voyaient confier un mandat de type coercitif comportant des règles d'engagement appropriées. L'ONUC a donc conduit des opérations militaires pour réduire les rebellions du Katanga et de la région de Stanleyville.

L'importance inhabituelle de la composante civile de l'opération renforce le caractère novateur de l'ONUC. Le Congo, nouvellement indépendant, ne comportait en effet ni administration ni système judiciaire ni forces de l'ordre en état de fonctionnement. L'ONUC, par conséquent, dut suppléer à toutes ces carences. C'était la première fois que l'Organisation des Nations unies entreprenait des actions sur une aussi grande échelle visant à préserver – *state-preserving* – et à construire – *state-building* – un État aux structures rudimentaires et fragiles.

La Force de Maintien de la paix Nations unies à Chypre (UNFICYP, 1964) fut la première opération militaire d'envergure menée par l'ONU après le Congo. De même que cette dernière, elle concernait un pays nouvellement indépendant au sein duquel des troubles avaient éclaté. La comparaison s'arrête là. Le contexte politique, la cause et la nature des troubles étaient, bien sûr, radicalement différents.

UNFICYP comportait plusieurs aspects novateurs qui donnaient un avant goût de ce qui, un quart de siècle plus tard, apparaîtrait comme les opérations de la « deuxième génération ». Le premier d'entre eux était que le déploiement d'UNFICYP avait eu lieu en l'absence de cessez-le-feu établi. Jusqu'alors, seuls des observateurs de l'ONU avaient été déployés, avec le consentement des parties, dans un contexte où des combats plus ou moins intenses se déroulaient encore.

Le deuxième aspect novateur consiste dans l'importance des tâches à caractère humanitaire qui furent menées à bien par les soldats d'UNFICYP : escorte de ravitaillement, protection des opérations de récoltes agricoles, rétablissement des services essentiels (poste, services sociaux, etc.). Ainsi, tout au long de la période allant du coup d'État du 15 juillet 1974, contre le Président Makarios, l'invasion turque et l'établissement d'un cessez-le-feu le 16 août, les activités humanitaires d'UNFICYP prirent une extension considérable. Cela se traduisit par la création, au sein du quartier général de la force, d'une section humanitaire travaillant en étroite coordination avec la Croix-Rouge. En outre, le 20 août, le Secrétaire général de l'ONU désigna le Haut-commissaire aux Réfugiés comme Coordinateur de l'assistance humanitaire à Chypre.

Un troisième aspect novateur de l'opération des Nations unies à Chypre réside dans l'utilisation systématique de la sous-traitance logistique. Jusqu'alors, en effet, les différentes opérations des

Nations unies avaient disposé de leur propre système d'approvisionnement et de transport. Dans le cas d'UNFICYP, les services logistiques des Nations unies s'appuyèrent sur des moyens britanniques mis en œuvre au départ des bases militaires dont ces derniers disposaient sur l'île.

Rétrospectivement, l'opération de maintien de la paix des Nations unies à Chypre apparaît presque comme un type-idéal du maintien de la paix par interposition. Les caractéristiques principales - force multinationale, légèrement armée, usage de la force limité à la légitime défense, déploiement avec l'accord des parties, cessez-le-feu préalable (même si, dans ce cas, il n'était pas établi sur le terrain) - sont présentes. La stratégie est claire, elle consiste à maintenir la paix sur le terrain afin de donner aux diplomates le temps et les conditions propices à un règlement politique durable. La limite apparaît rapidement car la Force réussit si bien sa mission que la volonté politique de résoudre le conflit sur le fond semble s'être comme dissoute dans le confort que les Casques bleus procurent aux diplomates. Ainsi, de six mois en six mois, le Conseil de sécurité vote, presque mécaniquement, le prolongement du mandat d'UNFICYP tandis que, périodiquement, le Secrétaire général s'efforce de relancer le processus de négociation politique.

La Force d'interposition des Nations au Liban (FINUL, 1978) est une opération singulière à un double titre. D'abord, d'un point de vue strictement chronologique, elle apparaît curieusement isolée au milieu de la quinzaine d'années d'inactivité qui sépare la création d'UNDOF (Golan, 1974) de la reprise des activités des Casques bleus en 1987, dans le cadre du conflit Iran-Irak. Mais surtout, par bien des aspects, l'opération libanaise fait figure d'exception parmi les opérations des Nations unies tant elle déroge aux principes qui président généralement à celles-ci. Ainsi que le note Marrack Goulding¹⁴, l'étude de la FINUL est riche d'enseignements par rapport aux questions posées par les opérations de maintien de la paix contemporaines. Il s'agit d'une opération à la faisabilité de laquelle le Secrétaire général et ses principaux conseillers civils et militaires avaient émis de nettes réserves. L'opération fut malgré tout mise sur pied par le Conseil de sécurité à la suite d'une intense pression de la part des États-Unis, lesquels souhaitaient voir progresser les négociations qui, plus tard, allaient mener aux accords de Camp David, sans que ceux-ci soient handicapés par l'invasion israélienne au Liban.

Si, sur le terrain, de nombreuses factions incontrôlées disposaient d'armements lourds, les règles d'engagement, l'armement et le matériel à la disposition de la FINUL ne furent pourtant pas adaptés à cette situation particulière. C'est donc muni d'un armement léger à n'utiliser qu'en cas de légitime défense que les premiers contingents se déployèrent à la fin du mois de mars 1979. Parmi ceux-ci, un détachement français qui, pour inaugurer la participation de ce pays aux opérations de maintien de la paix, n'en constituait pas moins une nouvelle entorse à un des principes non-écrits conçus par Pearson et Hammarskjöld, en l'occurrence, pas de contingents des membres permanents du Conseil de sécurité. De surcroît, dans ce cas précis, le membre en question comptait de solides liens historiques dans la région.

En, conséquence du manque général de coopération des parties, <<le nombre d'incidents incluant des tirs directs et délibérés contre des troupes de l'ONU fut comparable aux pires moments de l'opération congolaise. En fait une sorte de guerre de faible intensité quasi-permanente contre l'ONU>>¹⁵.

En réaction à ces actions le comportement de la FINUL varia en fonction des différents contingents. De manière générale, les troupes ont cherché à éviter toute implication dans les conflits locaux. Il ne fut donc fait usage des armes qu'en situation de stricte légitime défense. Pourtant, le mandat stipulait des règles d'engagement moins restrictives puisque *l'usage de la*

*force minimum nécessaire était autorisé lorsque la Force était empêchée d'exécuter son mandat*¹⁶. Les conditions initiales de déploiement étaient cependant trop éloignées de celles du maintien de la paix traditionnel pour permettre une attitude plus dynamique de la part de la FINUL. A bien des égards, le FINUL préfigurait ainsi les difficultés qu'allaient rencontrer les Casques bleus en Bosnie, en Somalie ou encore au Darfour.

En conclusion de cette rapide rétrospective, et si l'on accepte de tenir l'opération au Congo pour une exception, l'implication de l'ONU tout au long des opérations de la première génération relève de la surveillance, laquelle se décline en deux modalités opérationnelles, l'observation et l'interposition. Le terme surveillance, au premier abord, évoque une fonction purement cognitive : l'ONU observe et rend compte. Cette fonction basique de collection et de diffusion de l'information est néanmoins essentielle pour la résolution d'un conflit puisqu'elle donne aux parties l'occasion de négocier sur base de données complètes et objectives. Cependant, comme on a pu le voir lors des toutes premières opérations de l'ONU, à savoir l'ONUST et UNMOGIP, l'observation ne se limite nullement à sa dimension cognitive. Dans la mesure où la présence d'observateurs militaires de l'ONU est couplée à une activité diplomatique de conciliation, l'ensemble du dispositif politico-militaire remplit alors une fonction d'apaisement dont ne rend pas suffisamment compte le terme « observation ». Ainsi qu'en témoignent les opérations évoquées ci-avant, cette fonction d'apaisement est toutefois entièrement dépendante de la bonne volonté des parties, le mandat d'observation n'incluant pas la possibilité d'influencer directement le comportement de ceux-ci.

Avec l'observation, l'interposition, telle qu'elle a été pratiquée pour la première fois par la FUNU I, constitue l'autre modalité opérationnelle de la surveillance. L'interposition ajoute ainsi une fonction symbolique de démarcation à la fonction cognitive de l'observation. Les parties ne peuvent plus s'en prendre l'une à l'autre sans, simultanément, menacer la sécurité de la Force d'interposition et devoir en supporter les conséquences en termes de légitimité internationale. L'interposition des Casques bleus accroît le coût politique que devrait supporter celui qui violerait le cessez-le-feu. Par là même, la Force remplit une fonction dissuasive, non pas en raison de sa capacité militaire propre, puisque son armement est léger et uniquement destiné à la légitime défense, mais bien parce qu'elle symbolise, sur le terrain même, l'engagement impartial et non coercitif de l'ONU dans le processus de paix.

DEUXIÈME PARTIE: LES OPÉRATIONS DE PAIX AU XXI^e SIÈCLE

Dans *l'Âge des extrêmes*, l'historien britannique, Eric Hobsbawm écrit du XX^e siècle qu'il a commencé en 1914 et s'est terminé avec la chute de l'Union soviétique en 1991¹⁷. Il appelle cette période le court XX^e siècle. C'est sans doute une interprétation contestable, mais elle a au moins le mérite de cerner avec clarté le déroulement d'une époque particulièrement mouvementée et violente de l'histoire de l'humanité. On peut dire, sans risque de se tromper, la même chose pour le maintien de la paix : le début des années quatre-vingt-dix marque une rupture aussi radicale dans son histoire. En effet, l'effondrement du bloc de l'Est provoque la fin des tensions avec l'Ouest et libère le système international des pesanteurs de la guerre froide. Le temps est à la coopération, symbolisée par la tenue le 31 janvier 1992 d'une séance historique des quinze membres du Conseil de sécurité représentés par leur chef d'État. Le maintien de la paix entre alors dans un nouvel âge, dans son XXI^e siècle pour reprendre une segmentation toute hobsbawmienne.

Ce nouveau maintien de la paix – qu'on va qualifier de deuxième génération – est caractérisé par sa nature multidimensionnelle où les activités civiles et de reconstruction occupent une place centrale. Le maintien de la paix n'est plus simplement un outil militaire utilisé afin de régler les conflits entre des États. Il est désormais doté d'une palette de capacités pour intervenir à l'intérieur de ceux-ci et, parfois, en reconstruire les fondements civils, politiques et sécuritaires. Depuis 20 ans, presque toutes les opérations de paix de l'ONU ou d'autres acteurs non onusiens se déroulent à l'intérieur des États. Malgré certains échecs – surtout dans les années quatre-vingt dix avec la trilogie funeste de Somalie, du Rwanda et de la Bosnie – le maintien de la paix semble ne plus connaître de frontières : ses ambitions sont croissantes et son expansion continue.

DES AMBITIONS CROISSANTES

Il nous est impossible, dans le cadre de la présente monographie, d'analyser l'ensemble des activités visées par le caractère multidimensionnel du maintien de la paix. Nous nous limiterons à décrire le rôle croissant des opérations de paix dans la prise en charge de territoires entiers, une fonction qui a le mérite d'illustrer ce caractère.

L'ONU aux commandes

La plupart des spécialistes situe le moment fondateur du nouvel âge du maintien de la paix au déploiement de la mission de l'ONU en Namibie en 1989-1990. Ce n'est pas faux, car la mission en Namibie constitue en effet la première opération de paix où seront expérimentées les nouvelles modalités d'intervention que l'ONU développera et raffindra par la suite dans une longue série d'opérations de paix dotées de mandat de plus en plus ambitieux. Et ce n'est pas tout à fait vrai, car déjà au Congo en 1960-1964 – et d'une certaine manière en Nouvelle-Guinée occidentale en 1962-1963 – l'expérience de l'ONU sur ce terrain préfigurait les opérations de paix multidimensionnelles et robustes des vingt dernières années. Mais puisque le raccourci historique nous impose une segmentation, la mission en Namibie est un bon point de départ.

Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la transition en Namibie (GANUPT) est une mission aussi fondatrice qu'exceptionnelle¹⁸. En 1978, après des années de négociations, le Conseil de sécurité adopte une résolution encadrant la marche vers l'indépendance pour ce territoire sous mandat « illégal » sud-africain. Il faudra toutefois attendre plus de dix ans avant

que la mission ne soit effectivement déployée sur le terrain. La question namibienne n'est en effet qu'une pièce d'un puzzle plus complexe de conflits et d'affrontements entre l'Est et l'Ouest en Afrique australe. Dans les années soixante-dix, Cuba et l'Union soviétique ont pris pied en Angola et au Mozambique et pèsent sur les orientations politiques de plusieurs autres pays de la région. Les Occidentaux, États-Unis en tête, comptent sur l'Afrique du Sud pour endiguer cet assaut. La solution à la question namibienne ne trouvera son aboutissement qu'en 1988, au moment où un accord sera conclu sur le retrait des troupes cubaines d'Angola, accord facilité par la détente Est-Ouest et la fin prochaine de l'apartheid.

La mission en Namibie inaugure une pratique où la communauté internationale assumera chaque fois un degré d'autorité et de contrôle toujours plus grand. Elle se révèle aussi un laboratoire pour certaines activités aujourd'hui au cœur des mandats de maintien de la paix. Le GANUPT a pour objectif d'assurer la transition entre la tutelle sud-africaine et l'indépendance grâce à la tenue d'élections libres et équitables. Afin d'y parvenir, le Conseil de sécurité va innover tant dans la composition de la mission que dans les pouvoirs dévolus à son chef, le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU. En plus d'une composante militaire destinée à surveiller la cessation des hostilités et le retrait des troupes sud-africaines, à procéder à la démobilisation et au désarmement des forces en présence et à superviser la formation d'une nouvelle armée nationale, le GANUPT est doté pour la première fois dans l'histoire des opérations de paix d'une composante de police civile chargée de surveiller la police locale. Paradoxalement, ses tâches sont à peine esquissées dans le mandat initial du GANUPT. Elles seront clarifiées pendant la mission et vont évoluer sur le terrain au fur et à mesure que la police civile devra assumer de nouvelles responsabilités selon les contingences du moment¹⁹. Enfin, à ces piliers sécuritaires, s'ajoute un troisième, civil, employant quelque 2000 personnes chargées de tâches aussi diverses et nombreuses que d'organiser le scrutin, de diffuser une information impartiale sur les droits et devoirs des Namibiens pendant la période de transition, de s'assurer de l'abrogation des lois discriminatoires et de superviser le retour des réfugiés et la libération des prisonniers politiques.

L'innovation la plus intéressante de cette opération de paix est à trouver dans les pouvoirs et responsabilités accordés au chef de la mission, le représentant spécial du Secrétaire général, Maarti Ahtisaari. Diplomate finlandais, il est nommé à son poste en 1978 et va y demeurer jusqu'à la fin de la transition en Namibie. Pendant plus d'une décennie, il prépare soigneusement l'intervention de l'ONU dans ce pays, un travail qui sera un des facteurs de réussite de la mission. Il profite aussi du consensus qui règne alors au Conseil de sécurité où les cinq permanents ont tacitement accepté un arrangement constitutionnel subtil « selon lequel l'ONU superviserait le processus d'accès de la Namibie à l'indépendance qui serait dans les faits administré par le gouvernement local namibien appuyé par l'Afrique du Sud.²⁰ » En apparence, cette formule place le processus d'accès à l'indépendance sous le contrôle absolu de l'Administrateur général sud-africain, mais l'ONU, à travers son représentant spécial, dispose d'une marge de manœuvre appréciable et d'un droit de veto sur les décisions du représentant de Pretoria²¹. Ce partage du pouvoir entre une opération de paix et les autorités est un des aspects singuliers du nouveau maintien de la paix. Comme on le verra plus loin, il prendra une envergure croissante au Cambodge, au Timor oriental et au Kosovo.

La mission en Namibie est à peine terminée que déjà l'ONU est sollicitée pour intervenir au Cambodge. En 1991, les quatre factions cambodgiennes, l'ONU et seize pays signent un accord visant à rétablir la paix dans le pays et à le réintégrer dans la communauté internationale. L'Accord de Paris autorise la création pour une période de 18 mois d'une Autorité transitoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) afin d'organiser, de superviser et de valider un scrutin général devant mener à l'élection d'une Assemblée

constituante chargée de rédiger une nouvelle Constitution et d'établir un nouveau gouvernement. L'APRONUC, dans son concept de base, est « l'enfant du GANUPT », écrit Marrack Goulding, longtemps chargé des opérations de paix de l'ONU²². Elle reçoit en effet un mandat aussi complexe que celui de la mission en Namibie mais d'une ampleur jamais vue : là où le GANUPT avait mobilisé quelque 8000 militaires et civils, l'APRONUC en mobilise quelque 87 000 en comptant le personnel local²³. Le bond est vertigineux, la dépense aussi. L'ONU investit deux milliards de dollars dans la mission la plus ambitieuse de son histoire. Mais le plus important dans cette opération de paix n'est sans doute pas là. Il réside plutôt dans les pouvoirs énormes consentis par l'Accord de Paris et l'État cambodgien à l'APRONUC afin de mener à bien la transition électorale et politique. En effet, le nouveau pouvoir cambodgien issu des accords de paix, le Conseil national suprême (CNS), « délègue à l'Organisation des Nations Unies tous pouvoirs nécessaires pour assurer l'application » dudit Accord²⁴. Le CNS incarne toujours, même pendant la période de transition, la souveraineté du pays, mais celle-ci est dans les faits suspendue pendant dix-huit mois. Le représentant spécial de l'ONU et chef de la mission est l'autorité suprême, son pouvoir s'exerce directement sur cinq domaines clés – les Affaires étrangères, la Défense nationale, les Finances, la Sécurité publique et l'Information –, et il peut « exiger la réaffectation ou la révocation de tout membre » des administrations cambodgiennes²⁵. Au Cambodge, l'ONU franchit donc un nouveau pas dans la gouvernance d'un pays, puisque « pour la première fois, la communauté internationale a conféré aux Nations Unies le pouvoir de prendre en mains des aspects essentiels de l'administration civile d'un État membre.²⁶ » C'est ainsi qu'on a pu dire que la singularité de l'APRONUC est d'avoir conjugué maintien de la paix et consolidation de la paix.

Le départ de l'APRONUC ne met pas fin à l'expérience d'une gouvernance internationale sur un territoire, au contraire. L'éclatement de la Yougoslavie tout au long des années quatre-vingt dix va donner l'occasion à la communauté internationale de déployer d'amicables missions visant à gouverner directement plusieurs territoires. Ainsi, dès 1995, l'Accord de Dayton mettant fin au conflit en Bosnie installe un régime similaire à celui instauré au Cambodge²⁷. Un Haut représentant est chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord et de promouvoir son respect. Avec les années, il obtiendra plus de pouvoir, mais les entités politiques qui composent la Bosnie (la fédération bosno-croate et la république serbe de Bosnie) vont conserver une grande partie de leur souveraineté. Entre 1996 et 1998, la Slavonie orientale, une région de la Croatie, fera aussi l'objet d'une prise en charge complète par l'ONU à travers le déploiement d'une petite mission, l'ATNUSO. Il faudra vraiment attendre 1999 et les crises au Kosovo et au Timor oriental pour voir la communauté internationale faire un autre bond qualitatif et quantitatif dans la prise en charge de territoires entiers²⁸. En effet, ces crises ouvrent la porte à l'imposition d'une quasi tutelle de ces territoires, tutelle exercée en co-direction avec plusieurs organisations. Ainsi, parallèlement à l'exercice de la souveraineté, l'ONU, l'OTAN, l'UE, l'OSCE et, dans le cas du Timor, l'Australie vont déployer sur ces terrains des moyens considérables afin d'assurer la sécurité et l'ordre, de rebâtir les infrastructures et les institutions, d'accompagner les processus politiques, de rétablir les liens entre les factions et les communautés. Les mandats accordés à chaque organisation ou pays décrivent l'ampleur de la tâche. En juin 1999, au Kosovo, après une guerre de trois mois, ce qui reste de la Yougoslavie après son éclatement en 1991-1992 – c'est-à-dire la Serbie et le Monténégro – perd *de facto*, mais non *de jure*, la souveraineté sur la province du Kosovo. Celle-ci est placée sous l'autorité de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) dont les pouvoirs sont considérables. Jusqu'à la déclaration unilatérale d'indépendance le 18 février 2008, la mission avait pour but de mettre en place et de superviser des institutions d'auto-administration démocratiques; de faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo; de faciliter la reconstruction, le relèvement de l'économie et l'acheminement de l'aide; de maintenir l'ordre public; de promouvoir les droits de l'homme; de veiller au retour des

réfugiés et déplacés. Pour ce faire, la MINUK a exercé des pouvoirs exécutifs l'autorisant à créer un système judiciaire, une police et des forces armées, à destituer tout fonctionnaire ou politicien local, à émettre des mandats d'arrêt, à créer une banque centrale ou même à arbitrer sur la couleur du drapeau. La MINUK a été appuyée dans ses efforts de démocratisation et de création d'institutions par l'OSCE et dans son mandat de reconstruction économique par l'UE. Enfin, la sécurité du territoire a été assurée et est toujours assurée par une force de l'OTAN. À la fin de 2008, l'UE a créé une mission – EULEX-Kosovo²⁹ – destinée à prendre le relais de la MINUK afin de s'occuper essentiellement de consolider un État de droit. Même indépendant, le Kosovo n'en continue pas moins juridiquement d'être un territoire sous quasi tutelle internationale dans l'attente de prochaines décisions du Conseil de sécurité³⁰. Ce flottement pose toutefois un réel problème au pouvoir exécutif que l'ONU est sensée appliquer sur le territoire, car « le représentant spécial de la MINUK n'est plus en mesure de le faire respecter » au jour le jour³¹.

Quelques mois après la prise en charge du Kosovo, la communauté internationale fait de même avec le Timor oriental, territoire illégalement annexé par l'Indonésie et qui, à l'été 1999, est plongé dans le chaos et la violence devant le refus des partisans indonésiens de reconnaître les résultats d'un référendum favorables à l'indépendance. En quelques jours, une force multinationale conduite par l'Australie, entre au Timor et prend le contrôle du territoire. Après négociations entre l'Indonésie, les forces en présence et les membres du Conseil de sécurité, celui-ci autorise la création d'une Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) qui va exercer jusqu'à l'indépendance proclamée le 20 mai 2002 l'ensemble des pouvoirs législatifs et exécutifs. L'ONU et la force multinationale se sont partagées la responsabilité de la sécurité militaire et policière sur le territoire.

Un bilan complet des autorités ou des administrations transitoires reste à faire. Cependant, Richard Caplan a tracé en 2001 un premier constat globalement positif de quatre expériences particulières. Il écrit à propos des administrations internationales qu'elles sont « la Rolls-Royce des stratégies de gestion de conflits » et que la communauté internationale n'aura sans doute plus la volonté politique et financière de répéter l'expérience très souvent³². C'est possible. Pourtant, l'effondrement de certains États sur plusieurs continents (Somalie, Guinée Bissau, Tchad et République centrafricaine en Afrique, Îles Salomon et Timor, en Océanie) transforme ces territoires en zones de chaos où peuvent s'installer des groupes terroristes en mesure de menacer la paix et la sécurité internationales comme la bien illustrée la situation en Afghanistan avant le 11 septembre. L'administration internationale est sans doute une opération coûteuse, mais elle pourrait bien être le seul outil aux mains de la communauté internationale afin de sauver des populations entières de la violence et du chaos.

La trilogie funeste : Bosnie, Somalie et Rwanda

Contrairement aux opérations de la première génération, la Force de protection des Nations unies (FORPRONU, 1991-1995, Croatie et Bosnie-Herzégovine) et l'Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM, 1992-1995), ont plongé les Casques bleus dans un environnement encore conflictuel. Au lieu de superviser un cessez-le-feu effectif ou de s'interposer entre deux belligérants ayant accepté de stopper les hostilités les soldats de la paix s'efforcèrent d'accomplir leur mission alors même que les opérations de guerre se poursuivaient. La poursuite des hostilités affectait l'efficacité de la Force et se posait, dès lors, le problème de l'attitude à adopter vis-à-vis de la partie responsable de la reprise ou de la poursuite des hostilités ainsi que celui de la sécurité de Casques bleus supposés demeurer légèrement armés.

En principe, la vulnérabilité physique du soldat de la paix, du fait même de son armement léger, constitue une sorte de garantie structurelle de l'impartialité de la Force et, par conséquent, la meilleure garantie de sa sécurité. La question se pose évidemment de savoir si ce mécanisme conserve son efficacité dans des contextes opérationnels tels que ceux qu'ont connus les troupes de la FORPRONU et de l'ONUSOM. Sur le terrain, en tout cas, les différents contingents qui en avaient les moyens ont progressivement élevé le niveau de leur armement et adopté des postures opérationnelles plus dissuasives. Il s'agit évidemment d'un glissement important, la sécurité du Casque bleu n'étant plus assurée par le respect qu'inspire son impartialité mais bien par la crainte que génère sa capacité de riposte à une éventuelle agression.

Dans le cadre de la FORPRONU, certains contingents, dont celui du Canada, se sont tout simplement passés de l'autorisation de l'ONU pour acheminer des armements puissants, tels que mortiers et missiles antichars, plaçant ainsi le plus souvent, les conseillers militaires du Secrétaire général devant le fait accompli. Compte tenu des risques pris par les Casques bleus sur les terrains de ces opérations aventureuses, l'ONU n'est jamais parvenu à renverser cette tendance au renforcement de la puissance de feu des unités de maintien de la paix.

Le contexte opérationnel inédit dans lequel les Casques bleus durent accomplir leur mission n'a pas eu pour seule conséquence le renforcement de la puissance de feu mise à leur disposition. Les gouvernements des pays ayant déployé des contingents, dans des conditions proches de la guerre, entendaient fournir à leurs hommes un maximum d'instruments permettant d'accomplir leur mission et surtout d'éviter des pertes. C'est ainsi que les activités de renseignements se sont développées considérablement. Outre les technologies d'imagerie aérienne et spatiale, certains États, comme la France et la Grande-Bretagne, n'ont pas hésité à déployer au sol des unités spécialisées dans le renseignement en profondeur dont les activités, menées sous la supervision directe de la hiérarchie des pays en question, échappaient totalement au contrôle de la chaîne de commandement ONU.

La crise s'est manifestée à tous les niveaux. A l'échelon politique, on a pu observer plusieurs épisodes de forte tension entre le Secrétaire général et le Conseil de sécurité, les désaccords ayant porté tantôt sur l'opportunité même des opérations, tantôt sur la définition du mandat et sur les seules modalités de leur déroulement. Au niveau stratégique, les divergences d'interprétation du mandat ont conduit au développement d'interférences entre la chaîne de commandement ONU et les directives des états-majors nationaux à leurs contingents. Au niveau opérationnel, enfin, les troupes ont expérimenté la difficulté de mener à bien un mandat multiforme et changeant, en l'absence de coopération loyale des parties.

Ensemble, le non-respect des pré-requis que constituait jusque-là le consentement des parties et l'observation d'un cessez-le-feu préalable, a eu pour conséquences la rupture de l'unité de commandement, la tendance à renforcer le niveau d'armement des contingents nationaux de la force et l'apparition d'aspects coercitifs dans le mandat des Casques bleus. Ces éléments nouveaux ébranlent le statut d'impartialité de la Force aux yeux des parties et contribuent à rendre de plus en plus difficile l'obtention de leur consentement.

La Bosnie sera le théâtre de nouvelles tentatives d'adaptation du concept d'opération de maintien de la paix à un contexte pour lequel il n'avait pas été conçu à l'origine. Là encore, la situation humanitaire des populations civiles explique, au moins partiellement, la volonté de déployer une force de maintien de la paix en l'absence des conditions préalables à l'exécution de son mandat, à savoir le consentement des parties et le respect d'un cessez-le-feu. Les innovations stratégiques tiennent en trois notions : délimitation, superposition et juxtaposition.

La stratégie de délimitation résulte d'une adaptation de la vieille idée française de « couloir humanitaire ». Elle consiste à délimiter sur le terrain des zones humanitaires sanctuarisées permettant ainsi aux organisations humanitaires de travailler dans des conditions acceptables. Appliquée aux enclaves musulmanes de Bosnie-Herzégovine sous la dénomination de Zones de sécurité, le concept s'est heurté à de nombreux obstacles dont les principaux étaient la non délimitation, la non démilitarisation et l'insuffisance des effectifs de l'ONU affectés à leur protection.

C'est précisément en raison de ces obstacles que le Conseil de sécurité a jugé indispensable de superposer aux zones de sécurité un mécanisme d'appui aérien rapproché dont l'effet dissuasif était supposé compenser la vulnérabilité des zones en question. Novateur dans sa conception, l'ensemble du dispositif reposait ainsi sur la superposition d'une stratégie coopérative – les zones de sécurité ont été créées avec l'assentiment des parties au conflit en fonction d'objectifs de nature humanitaire – et d'une stratégie coercitive - la menace de frappes aériennes contre tout auteur d'agression contre les Casques bleus présents dans les zones de sécurité – dont l'OTAN était chargée de la mise en œuvre. Ici, l'échec résulte du caractère manifestement contradictoire des deux composantes de la stratégie. Au lieu de se renforcer mutuellement, les volets coopératifs et coercitifs du dispositif développaient des effets fratricides : la vulnérabilité des Casques bleus affectait la crédibilité de la menace de frappes aériennes tandis que le recours potentiel à ces dernières remettait en cause le statut de neutralité de la FORPRONU, élément clé de la réussite de son mandat.

Au printemps 1995, le déploiement de la Force de réaction rapide franco-britannique (FRR), en juxtaposant à la FORPRONU une composante coercitive terrestre, à base d'artillerie, notamment, constitue une troisième modalité originale visant à compenser le caractère inadéquat du mandat et des moyens de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine. Les résultats tactiques obtenus par la FRR sont indéniables puisqu'ils permirent de rétablir la sûreté des accès à Sarajevo. L'appréciation de la pertinence de la stratégie de juxtaposition pratiquée à cette occasion doit cependant tenir compte du contexte général du conflit. Au printemps 1995, le moment était proche, en effet, où les efforts de règlement politique du conflit céderaient la place à une stratégie beaucoup plus musclée associant les frappes aériennes contre Serbes de Bosnie et la diplomatie de Richard Holbrooke. Ainsi, en se regroupant, les Casques bleus avaient déjà notablement réduit leur vulnérabilité à l'égard d'éventuelles opérations de représailles à leur encontre. La FRR intervint donc à un moment où la FORPRONU ne constituait plus le vecteur essentiel des efforts occidentaux en Bosnie avec l'entrée en scène de l'OTAN comme acteur du maintien de la paix.

L'autre opération plongée dans des combats se déroula en Somalie de mars 1992 à octobre 1995. La déliquescence de l'État somalien et l'imbricolage des conflits inter-claniques y rendaient pourtant tout règlement politique illusoire, toute tentative de cessez-le-feu vaine et, par conséquent, inconcevable toute opération de maintien de la paix de type traditionnel.

En avril 1992, après trois mois de négociations difficiles avec les parties, l'ONUSOM I est mise sur pied en vertu de la résolution 751. Cette opération compte cinquante observateurs militaires non armés chargés de surveiller le respect du cessez-le-feu ainsi que cinq cents Casques bleus dont la mission consiste à protéger les convois d'aide humanitaire. C'est la première fois dans l'histoire de l'ONU qu'une Force de maintien de la paix se voit chargée d'une telle mission à titre principal. Malheureusement, l'ONUSOM I est incapable de mettre en œuvre son mandat et la situation humanitaire sur le terrain fait craindre une famine généralisée.

Le Conseil de sécurité fit donc le choix de l'usage de la force le 3 décembre 1992 en adoptant la résolution 794 autorisant une coalition multinationale à entreprendre des actions menées sur base du chapitre VII de la Charte de manière à rétablir un environnement sûr permettant la reprise de l'aide humanitaire en Somalie. « Tous les moyens nécessaires » étaient autorisés pour permettre aux États membres de la *Unified Task Force* (UNITAF), de mener leur mission. Médiatisée sous son nom de code américain « *Restore Hope* », l'opération n'est onusienne que par sa base juridique. La constitution de la coalition militaire, son commandement et son contrôle échappent à l'ONU. Ce sont les États-Unis qui fournissent l'essentiel de ses moyens et dirigent les opérations.

Dès le départ, UNITAF avait été conçue comme une opération transitoire de sécurisation. Une fois cette étape franchie, la mise en place d'une opération de maintien de la paix traditionnelle était prévue, mais dotée d'un mandat robuste. L'ONUSOM II est créée en mars 1993 et remplace l'UNITAF. Elle devint donc la première opération de maintien de la paix des Nations unies établie sur base du chapitre VII.

Le mandat d'ONUSOM II était ambitieux lui qui prévoyait tout à la fois la supervision de la mise en œuvre des accords d'Addis Abeba de janvier 1993, la prévention de la reprise des hostilités, le contrôle des armes lourdes des factions avant leur destruction ou leur transfert vers une armée somalienne unifiée, la saisie des armes légères aux mains des bandes incontrôlées, le maintien de la sécurité des ports, aéroports et voies de communication nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire, la protection du personnel des Nations unies, de ses agences et des organisations non gouvernementales, le déminage et, enfin, l'assistance au retour des réfugiés.

Pour mener à bien cette mission aux facettes si nombreuses, Boutros Boutros-Ghali proposait une force de 28 000 hommes, soutenue, en cas de nécessité, par une « Force de réaction rapide » (Quick Reaction Force) américaine, ne faisant pas partie d'ONUSOM II.

D'avril à début juin 1993, alors qu'ONUSOM II – dont les effectifs n'étaient pas encore au complet - s'efforçait de mettre en œuvre les accords d'Addis Abeba, la tension monta progressivement en raison d'accusations de partialité, lancées à l'encontre de la Force de l'ONU par le clan du Général Aïdid. Le 5 juin, à l'occasion d'une inspection d'un site de stockage d'armes lourdes, les Casques bleus pakistanais tombèrent dans une embuscade où vingt-quatre d'entre eux furent tués et cinquante-six autres, blessés. En réaction à ces agissements, le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité la résolution 837 rappelant qu'en vertu de la résolution 814, ONUSOM II était habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires à l'encontre des responsables d'attaques armées envers le personnel d'ONUSOM II, y compris leur arrestation, leur détention et leur jugement. Dans les semaines qui suivirent, une épreuve de force s'engagea entre ONUSOM II et les forces de la faction USC/SNA dirigée par le Général Aïdid. Les tentatives de la Force des Nations unies visant à désarmer lesdites milices et à procéder à l'arrestation de leurs leaders se heurtèrent à la détermination des soldats somaliens qui adoptèrent une tactique de guérilla urbaine, incluant l'utilisation de la population civile en guise de bouclier humain. Ces opérations suscitérent des interprétations divergentes de la part des différents pays participant à ONUSOM II. Les Italiens, par exemple, après avoir subi des pertes au cours de ces opérations, refusèrent d'y participer plus longtemps, considérant qu'elles allaient au-delà du mandat prévu par la résolution 814. À l'inverse, les Américains, quant-à-eux, s'étaient lancés dans une véritable chasse à l'homme ayant pour objectif la capture du Général Aïdid. L'absence de coordination entre les forces spéciales américaines et l'état-major d'ONUSOM conduisit au drame du 3 octobre. Ce jour là, les Rangers, amenés par des hélicoptères, investirent un bâtiment abritant une réunion de l'état-

major d'USC/SNA. La destruction de deux hélicoptères au cours de cette opération rendit impossible l'évacuation des soldats d'élite américains. Encerclés par les forces du Général Aïdid, les Rangers durent attendre de longues heures avant que les troupes d'ONUSOM II ne se frayent un chemin jusqu'à eux. Si l'opération avait permis l'arrestation de vingt-quatre leaders d'USC/SNA, son chef avait, lui, pu s'échapper. Le prix humain de l'intervention était exorbitant : 18 tués, 90 blessés et un pilote américain prisonnier.

L'échec de cette opération constitue un tournant tant dans l'implication des États-Unis en Somalie que dans leur approche des opérations de maintien de la paix en général. Il démontre également les conséquences catastrophiques qu'entraîne l'absence d'unité de commandement. Le 7 octobre 1993, le Président Clinton annonça son intention de retirer toutes les troupes américaines de Somalie. Dans les semaines qui suivirent, un certain nombre d'autres gouvernements manifestèrent la même intention. Finalement, après l'envoi en Somalie, au mois d'octobre 1994, d'une mission d'évaluation du Conseil de sécurité, l'on s'achemina progressivement vers le retrait d'ONUSOM II.

A la différence des cas somalien et bosniaque, la Mission des Nations unies au Rwanda (MINUAR, 1993-1995) a été déployée dans le strict respect des prérequis du maintien de la paix traditionnel (cessez-le-feu établi et respecté, accord des parties). Moins d'un an après son déploiement, toutefois, le Rwanda sera le théâtre entre avril et juin 1994 d'un génocide au cours duquel près d'un demi-million de personnes perdront la vie. Les déplacements de populations consécutifs à ces événements ébranleront la stabilité de l'ensemble de la région des Grands Lacs. La MINUAR, alors dirigée par le général Roméo Dallaire, sera réduite à l'impuissance d'autant plus que le Conseil de sécurité rejettera les appels à l'aide du général et réduira même le nombre de ses Casques bleus alors que le massacre bat son plein.

Le traumatisme créé par le génocide rwandais, le retrait de la Somalie et, à l'été 1995, par la chute des enclaves musulmanes de Bosnie, le tout sous le regard impuissant des Casques bleus de l'ONU, sera à l'origine d'un effort d'introspection d'une ampleur inédite. Coup sur coup, le Secrétaire général de l'ONU publiera des rapports exemplaires de lucidité sur le Rwanda³³ et la Bosnie³⁴ de même qu'il réunira les experts les plus éminents sous la direction de Lakhdar Brahimi pour une mise à plat du concept même d'opération de maintien de la paix³⁵. De cet effort, il sortira un renforcement substantiel des moyens et une réforme de l'organisation du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) ainsi que l'affirmation de la responsabilité de protection des civils qui incombent aux missions de paix, par delà même leur impartialité.

UNE EXPANSION CONTINUE

Au milieu des années quatre-vingt-dix, la trilogie funeste – Somalie, Rwanda et Bosnie – à laquelle on peut ajouter l'Angola, Haïti et leurs déboires, refroidit les ardeurs de l'ONU et limite la création de nouvelles opérations de paix. En 1995, l'ONU quitte la Somalie et le Rwanda et cède ses responsabilités militaires en Bosnie à l'OTAN. Alors qu'entre 1988 et 1994, l'ONU avait lancé 22 opérations de paix, le Conseil de sécurité en lance 14 (dont 5 sont des missions qui succèdent à une précédente mission) entre 1995 et le début de 1999. Pendant cette période, le nombre de Casques bleus passe de 70 000 à 20 000. Paradoxalement, si on assiste à un retrait de l'ONU consécutif aux échecs de la Somalie, du Rwanda et de la Bosnie et à la nécessité de revoir les structures administratives, politiques et militaires entourant le déploiement des opérations de paix, le maintien de la paix connaît une vigueur inespérée du côté des acteurs non onusiens : quelque 40 000 militaires, policiers et civils sont alors déployés par l'OTAN, l'OSCE et la CEDEAO. Ce n'est pas le maintien de la paix qui est en crise, mais

bien les modalités exercées par l'ONU. La déprime onusienne sera pourtant de courte durée, car, dès 1999, les opérations de paix vont connaître une expansion qui se poursuit toujours dix ans plus tard. Selon Bellamy, Williams et Griffin, 1999 est une année charnière pour les opérations de paix, et cela pour six raisons. Premièrement, les Occidentaux sont bouleversés par des crises humanitaires à leurs frontières, ce qui explique les interventions de l'OTAN au Kosovo et de l'Australie au Timor oriental. Deuxièmement, les pays occidentaux, par le biais d'alliances ou de coalitions, assument un rôle de leadership dans les nouvelles opérations de paix, et cette attitude va se pérenniser jusqu'à aujourd'hui. Troisièmement, les Africains, et plus particulièrement certains d'entre eux, font preuves de dynamisme dans la gestion des crises sur leur continent. Quatrièmement, la communauté internationale prend conscience de l'importance de lier la paix et le développement. Cinquièmement, l'émergence des organisations régionales, sous-régionales et des coalitions *ad hoc* facilite la participation de pays réticents, comme les États-Unis, à placer leurs troupes sous commandement onusien. Enfin, sixièmement, la renaissance du maintien de la paix doit beaucoup au développement de nouvelles doctrines et de procédures adoptées successivement par l'OTAN, l'UE et l'ONU et la création de forces de réaction rapide³⁶.

La mise en place d'opérations de paix a été et est toujours une stratégie improvisée qui répond aux circonstances du moment : une crise; une détermination au cas par cas; la situation régionale et internationale; les intérêts des grandes puissances au Conseil de sécurité. C'est aussi un saut dans l'inconnu, un risque à prendre : l'ancien secrétaire général adjoint aux opérations de paix de l'ONU, Jean-Marie Guéhenno, avouait candidement il y a quelques années qu'en 1999, lorsque l'ONU décida de déployer sa mission au Congo démocratique pour solidifier un accord de paix, « nous avons décidé d'aller de l'avant sachant que la paix était fragile, mais en espérant que les choses prendraient un tour favorable. C'était en quelque sorte un pari.³⁷ » Malgré ce caractère *ad hoc* et parfois désordonné du processus de décision, l'ONU et les acteurs non onusiens tentent depuis plus de dix ans de mieux définir, planifier, coordonner et gérer leurs opérations de paix. À cet égard, ils ont accompli un travail considérable qui explique l'expansion continue des activités de maintien de la paix : en septembre 2009 quelque 200 000 militaires, policiers et civils étaient déployés dans vingt missions de l'ONU et dix-neuf missions d'acteurs non onusiens³⁸. L'ONU et les autres acteurs non onusiens travaillent dans quatre domaines afin d'améliorer la conception, la planification, la coordination et la gestion des opérations de paix.

L'évolution de la doctrine

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, la littérature doctrinale sur les opérations de paix se limitait à l'expérience de l'ONU à travers de rares rapports du Secrétaire général, aux notes internes du DOMP et aux débats du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, dit Comité des 34. Il faut attendre la publication de l'Agenda pour la paix, en 1992, et le *Supplément à l'Agenda pour la paix*, en 1995, pour que l'ONU propose une architecture globale de ses activités de maintien de la paix (diplomatie préventive et rétablissement, maintien et consolidation de la paix), mais aussi de ses limites après les débâcles de la Somalie, du Rwanda et de la Bosnie. En particulier, l'ONU se livre à un exercice de rationalisation du recours à la force en soulignant qu'elle ne peut mener des opérations d'imposition de la paix, mais qu'elle doit, sur le terrain, agir avec plus de robustesse lorsque les Casques bleus ou des civils sont menacés. En 2000, le Rapport Brahimi sur la réforme des opérations de maintien de la paix viendra réaffirmer que « les Nations Unies ne font pas la guerre³⁹ ». Huit ans plus tard, dans son premier véritable document doctrinal publié à l'usage des États membres, l'ONU rappelle la distinction entre le maintien de la paix robuste et l'imposition de la paix et souligne que ses opérations de paix tombent dans la première catégorie⁴⁰.

Au fur et à mesure que les organisations régionales ou sous-régionales se sont mises à participer aux opérations de paix, le débat doctrinal ne se limite pas à la seule ONU. L'OTAN, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France révisent leurs doctrines militaires afin de faire place à l'éventail de plus en plus grand des opérations de paix. Ces exercices doctrinaux visent essentiellement à justifier leurs interventions militaires dans le cadre de missions d'acteurs non onusiens où le recours à la force est de plus en plus utilisé pour imposer un mandat onusien. Cela ne va pas sans soulever des controverses – en Afghanistan en particulier – et certains chercheurs font maintenant remarquer que la ligne entre les opérations de paix et le « *war-fighting* » est de plus en plus floue (voir chapitre 3)⁴¹.

La planification des opérations de paix

On l'a dit, le lancement d'une opération de paix est un exercice improvisé et hautement politique. Où va-t-on? et à quelle vitesse déploie-t-on? sont des questions qui relèvent de la volonté des États membres et des circonstances du moment. Cependant, dès 1994, le Conseil de sécurité indique vouloir prendre en considération, entre autres, plusieurs facteurs avant d'autoriser la création d'une opération de paix⁴². Le Rapport Brahimi fait écho à cette volonté, mais il engage les États à être plus responsables lorsqu'ils décident de concevoir, d'organiser et de lancer une opération de paix, en particulier en définissant des mandats clairs, crédibles et réalistes, en équipant convenablement le personnel, en renforçant la capacité de l'ONU à déployer rapidement son personnel, en invitant les organisations régionales et sous-régionales à une participation plus active, en articulant mieux les activités de maintien de la paix et de consolidation de la paix, et en réformant le DOMP afin de lui donner des capacités d'entreprendre les missions. Une partie des recommandations du Rapport Brahimi a été mise en œuvre⁴³. De plus, en 2008, le Département de l'appui aux missions (DAM) est créé afin de se concentrer sur les questions administratives et logistiques. Le DOMP et le DAM reçoivent aussi l'appui du Département des affaires politiques (DAP) dont le mandat est de suivre et d'évaluer l'évolution de la situation politique dans le monde en donnant des conseils au secrétaire général, en gérant les envoyés spéciaux et missions politiques, et en fournissant une assistance électorale aux États membres. Malgré les réformes et la montée en puissance des structures de planification, l'ONU peine toujours à déployer rapidement une opération de paix. Des mois, sinon des années, s'écoulent entre le moment où une opération est lancée et celui où elle atteint ses pleines capacités opérationnelles sur le terrain, comme en font foi le lent déploiement de la MONUC au Congo et de la MINUAD au Darfour.

De leur côté, les acteurs non onusiens ne restent pas inactifs. Dès 1992, l'OSCE est reconnue comme un « acteur régional », ce qui lui donne la possibilité, selon le Chapitre VIII de la Charte de l'ONU, de jouer un rôle dans la sécurité mondiale⁴⁴. Elle déploie, depuis, essentiellement du personnel civil afin d'encadrer les processus électoraux, de promouvoir la démocratie et de construire l'État de droit. En 1993, l'UE à travers la déclaration de Petersberg s'engage à participer à des opérations de paix. Cette volonté va se concrétiser avec l'adoption d'une Politique européenne de sécurité et de défense en 2000 où les États européens affirment leur soutien à l'action de l'ONU et autorisent l'UE à créer ses opérations de paix qualifiées de missions de « gestion de crises ». L'UE se dote de structures politiques et administratives afin de planifier et de gérer ses interventions. Depuis le lancement de la première mission, en 2003, l'UE a créé vingt opérations de paix dont la caractéristique est de déployer des contingents de policiers ou de gendarmes et des civils⁴⁵. De son côté, l'OTAN intervient dès 1995 en Bosnie et y déploie sa première opération de paix. En 1999, en pleine crise du Kosovo, l'Alliance atlantique se transforme en organisation de sécurité disposée à contribuer à la gestion des crises. Elle va déployer des dizaines de milliers d'effectifs, essentiellement militaires, au Kosovo, depuis 1999, et en Afghanistan, depuis 2003. Enfin, en Afrique, les États du continent,

par l'entremise de l'UA ou d'organisations sous-régionales comme la CEDEAO ou la CEEAC, lancent depuis le début des années quatre-vingt-dix plusieurs initiatives en vue de renforcer leurs capacités à mener des opérations de paix. Ils reçoivent un appui financier et logistique massif de la part des pays occidentaux. Comme nous le décrivons plus loin, tous ces efforts de la part des acteurs non onusiens souffrent encore de bien des lacunes, mais force est de reconnaître qu'ils ont un rôle de plus en plus indispensable à jouer.

L'approche intégrée

Une des caractéristiques nouvelles des opérations de paix d'aujourd'hui est la multiplicité des intervenants militaires et civils sur le terrain. Plus les mandats sont complexes, plus le nombre d'intervenants du système des Nations Unies ou de partenaires extérieurs (Banque mondiale, CICR, ONG, pays bailleurs de fonds, etc.) est important. Dans un premier temps, afin de s'assurer que tous les intervenants du système des Nations Unies partagent une vision commune de la mission, l'ONU a développé une approche intégrée pour maximiser l'efficacité de son intervention, imprimer une cohérence aux différentes actions et éviter les chevauchements. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'ONU est la seule organisation capable d'employer un mélange de capacités civiles, policières et militaires sous une direction unifiée⁴⁶. Dans un deuxième temps, la mission intégrée interagit avec les partenaires extérieurs à travers le dialogue, la concertation et le partage de l'information. Enfin, un autre élément d'intégration et de coordination a été créé au sein de l'ONU en 2005 : il s'agit de la Commission de consolidation de la paix dont le mandat est de proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du redressement après les conflits.

La gestion au quotidien

L'ONU est la deuxième organisation au monde après le Pentagone pour le nombre d'effectifs déployés à travers la planète. Toutefois, elle ne dispose pas des mêmes structures de planification, d'administration et de gestion que sa vis-à-vis américaine : à l'ONU, une personne s'occupe de 143 Casques bleus sur le terrain, alors qu'aux États-Unis deux à trois personnes s'occupent de chaque militaire déployé en Irak⁴⁷. Elle doit de plus composer avec 133 États contributeurs dont les effectifs ou les contingents sont déployés selon différents niveaux d'autosuffisance. Enfin, l'équipe de direction d'une opération de paix de l'ONU est composée de personnes provenant de cultures politiques, militaires et religieuses différentes et qui, pour la plupart, n'ont jamais développé de relations suivies ou travaillé ensemble sur la longue durée comme les membres des états-majors occidentaux ou ceux de l'OTAN et de l'UE. On fait donc le pain avec le blé disponible et, compte tenu des circonstances, l'ONU s'en tire plutôt bien. Au cours de la dernière décennie, elle a créé un système de niveaux d'autorité au siège et sur le terrain destiné à permettre une plus grande fluidité des rapports entre New York et les différentes opérations de paix et une certaine souplesse dans la prise de décision.

LES NOUVEAUX ACTEURS RÉGIONAUX DU MAINTIEN DE LA PAIX

Ces dernières années, les organisations régionales et sous-régionales, des coalitions ad hoc et même des États individuels ont joué un rôle croissant en matière de maintien de la paix et ce, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des aires de référence des acteurs en question. La montée en puissance de ces nouveaux acteurs soulève des questions, suscite des débats et génère des inquiétudes. La première interrogation est liée au risque de réduction du rôle global de l'ONU en conséquence du rôle croissant exercé par d'autres acteurs. Il s'agit d'un dilemme entre proximité et universalité qu'il n'est guère aisé de trancher tant il est vrai que l'une comme l'autre comporte des avantages et inconvénients sur lesquels nous reviendrons plus loin. Par ailleurs, une inquiétude surgit inévitablement lorsque l'on envisage une gestion plus décentralisée et

régionaliste du maintien de la paix. L'inventaire rapide des capacités auquel nous nous livrons plus loin est éloquent à cet égard : le paysage frappe par son hétérogénéité. Dès lors, dans l'hypothèse d'un régionalisme accru, l'on peut craindre une difficulté croissante de certaines régions – l'Afrique en particuliers – à attirer les contingents les mieux entraînés et dotés des meilleurs équipements pour participer à des opérations dans des zones où les intérêts des contributeurs potentiels ne sont pas directement en jeu.

Selon le contexte et les auteurs, le concept de régionalisation recouvre tour à tour trois processus qui, quoique souvent liés, doivent néanmoins être considérés comme distincts pour les besoins de l'analyse⁴⁸. Le plus souvent, il s'agit de rendre compte de l'implication croissante des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le second processus est celui qui voit les puissances occidentales s'engager prioritairement dans la résolution des conflits à l'intérieur du périmètre de leur sphère régionale d'intérêt. Enfin, la troisième acception du terme désigne le fait que, de plus en plus, les opérations de paix sont essentiellement constituées par des contingents en provenance de pays de la région de déploiement.

Cette évolution contraste nettement avec la situation qui prévalait à peine une décennie auparavant. Les organisations régionales étaient peu impliquées dans la gestion des questions de sécurité. Il n'était pas rare de voir les puissances s'engager avec détermination dans la résolution de conflits situés en dehors de leur environnement régional (France au Cambodge, Canada en Somalie). Enfin, les opérations de paix montraient un visage résolument international. La participation de troupes en provenance de pays de la région de déploiement étant l'exception - impartialité oblige - plutôt que la règle.

C'est ainsi que les trois processus mentionnés ci avant peuvent toutefois être énoncés sur le mode négatif : estompement du rôle de l'ONU dans le règlement des conflits régionaux ; désintérêt des puissances occidentales vis-à-vis des crises survenant en dehors de leur environnement régional ; désengagement militaire des puissances occidentales à l'égard de certaines régions devenues « zone de non intervention ». L'on perçoit bien que, formulé de la sorte, le processus de régionalisation revêt une connotation négative. Le discours sur la régionalisation du maintien de la paix tend alors à instruire un procès en égoïsme à l'encontre des puissances occidentales. Celles-ci seraient coupables de désertir le maintien de la paix version ONU et de ne plus tenir le Conseil de sécurité pour l'instance centrale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. La réalité confirme-t-elle ces inquiétudes ?

Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies

Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies établit quelques principes simples relatifs aux accords régionaux. Le premier paragraphe de l'article 52 fait preuve d'une relative timidité puisqu'il se borne à reconnaître qu'*aucune disposition de la charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional*. Dans la foulée, le même paragraphe, utilisé afin de créer l'OTAN en 1949, s'empresse de préciser que les activités des dits organismes doivent être *compatibles avec les buts et les principes des Nations unies*.

Il faut attendre le deuxième paragraphe de l'article 52 pour voir la Charte valoriser le rôle des organisations régionales dans le cadre du règlement pacifique de différends tel qu'il est envisagé par le chapitre VI. Le texte demande aux États membres d'utiliser ces dernières en priorité pour régler d'une manière pacifique les différends d'ordre local *avant de les soumettre au Conseil de sécurité*. Même si le terme ne figure pas dans le texte, c'est bien le principe de

subsidiarité qui se trouve affirmé ici puis confirmé dans le paragraphe 3, lequel enjoint le Conseil de sécurité d'encourager le règlement pacifique des différends d'ordre local par les organisations régionales, *soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité*. L'article 53 traite du cas particulier des mesures coercitives relevant du chapitre VII de la Charte. D'une part, il ouvre la voie à une possible utilisation des organisations régionales par le Conseil de sécurité pour l'application de telles mesures. D'autre part, ledit article affirme surtout le monopole du Conseil de sécurité sans l'autorisation duquel aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux.

Les dispositions du chapitre VIII de la Charte demeureront dans un état de relative léthargie tout au long de la guerre froide. Soit parce que la guerre froide elle-même disqualifiait certaines organisations internationales (OTAN), soit parce que la faiblesse de ces dernières leur interdisait tout rôle significatif (l'ancienne Organisation de l'Unité Africaine). Assez étonnamment, la fin de la guerre froide ne donne pas le coup d'envoi d'un renouveau spectaculaire des organisations régionales. Au contraire, certaines d'entre-elles entrent dans une période de mutation (CSCE-OSCE, CEE-UE) ou de redéfinition des objectifs (OTAN) tandis que d'autres demeurent dans l'état de faiblesse qui les caractérisait déjà pendant la guerre froide. C'est cependant au niveau de l'ONU elle-même qu'une réflexion globale sur la question du maintien de la paix sera lancée.

En son chapitre VII, *l'Agenda pour la paix* souligne le rôle croissant que les organisations régionales devraient être amenées à jouer dans ce cadre. Le rapport considère à cet égard que, une région n'étant pas l'autre, les modalités de coopération et la division du travail doivent s'adapter aux réalités propres à chaque cas d'espèce avec flexibilité et créativité, et de citer les exemples du Cambodge, du Salvador et des Balkans pour illustrer la variété des modalités envisageables. En son paragraphe 63, *l'Agenda pour la paix* souligne cependant que la plupart des organisations régionales ont été créées pour pallier à l'inefficacité du système de sécurité collective. A présent que sont levés les obstacles au fonctionnement de celui-ci, les organisations régionales peuvent encore rendre de grands services à la condition que leurs activités s'inscrivent dans le cadre des Buts et Principes de la Charte et si leur relation avec les Nations unies, en particulier le Conseil de sécurité, s'appuie sur le chapitre VIII de la Charte.

A côté de considérations très positives sur le rôle des organisations régionales, l'on perçoit nettement, ici, le souci de préserver tant la primauté politique du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale que son monopole juridique en tant que dispensateur de la légitimité internationale. Par la suite, le Supplément à *l'Agenda pour la paix*, le Rapport Brahimi, les résolutions de l'Assemblée générale et les documents adoptés à l'issue des débats que le Conseil de sécurité consacre régulièrement à la question ne s'écarteront guère de ces principes tout en soulignant la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination.

Il n'est pas aisé de répondre de façon générale à la question de savoir si l'implication des organisations régionales dans le maintien de la paix présente un avantage particulier en comparaison de ce que peu réaliser l'ONU elle-même. En vérité, tel Janus, la régionalisation du maintien de la paix présente deux visages indissociables. L'un offre les avantages d'une structure de proximité, l'autre les inconvénients de se passer de la légitimité et du caractère universel de l'ONU.

Les avantages du maintien de la paix régional

Proximité : C'est presque une tautologie, lorsqu'une organisation régionale se saisit d'un conflit au sein même de son aire de compétence, elle bénéficie de tous les avantages que procure la proximité géographique.

Rapidité : On a trop souvent blâmé la lenteur de la machinerie onusienne pour ne pas placer en tête de liste ce premier avantage du maintien de la paix régional. La proximité géographique et le nombre plus restreint d'États concernés permettent d'escompter du maintien de la paix régional une meilleure réactivité. Cet avantage est très important parce qu'une intervention précoce constitue souvent un élément clé du succès d'une opération de maintien de la paix.

Implication : La proximité géographique avec la zone de conflit rend plus vraisemblables une grande motivation et un engagement politique fort de la part des organisations régionales et de leurs États membres. Ceci contraste avec la situation qui prévaut souvent lorsque c'est l'ONU qui intervient dans un conflit. Une fois ce dernier circonscrit et stabilisé, la volonté politique des principaux États membres fait souvent défaut pour obtenir un règlement politique à long terme. Le cas de Chypre est assez illustratif à cet égard.

Consensus des États membres : Les débats du Conseil de sécurité de l'ONU ont trop souvent été pollués par des considérations extérieures à la cause qui figurait à l'ordre du jour. Les rivalités de puissances, les affrontements idéologiques et la très grande diversité culturelle des États membres ont maintes fois empêché le Conseil de sécurité de gérer comme il se devait les conflits dont il avait connaissance. En revanche, au sein d'une organisation régionale, on s'attend à retrouver davantage de similitudes culturelles, un passé commun ainsi qu'une vision, sinon commune, du moins relativement homogène des problèmes régionaux.

Consentement des parties : Le consentement des protagonistes à l'intervention d'une tierce partie constitue un facteur fondamental de succès pour la résolution pacifique du conflit qui les oppose. Dans bon nombre de cas, ce consentement sera plus aisément obtenu si la tierce partie présente des traits culturels, linguistiques ou religieux communs avec les parties en conflit. Dans cette perspective l'organisation régionale présente des avantages indéniables sur l'ONU. Dans certains cas (Soudan), l'ONU peut être à ce point diabolisée par l'une des parties, que le seul opérateur acceptable est l'organisation régionale dont l'action est perçue comme moins intrusive et donc moins coûteuse politiquement pour le pouvoir en place. Cette tendance quelque peu pernicieuse à dépeindre l'ONU comme le véhicule d'intérêts particuliers - « Occidentaux » - suscite des inquiétudes légitimes, mentionnées notamment dans le rapport du groupe d'experts sur la sécurité du personnel de l'ONU, dirigé par Lakhdar Brahimi.

Non interférence de puissances tierces : Une des conditions essentielles de succès d'une opération de paix réside dans le soutien que lui apportent ou non les puissances tierces. Bien que n'étant pas directement parties au conflit, lesdites puissances observent avec attention l'évolution d'un différend qui se situe dans leur sphère d'intérêt. Souvent, elles jouent un rôle important de catalyseur - ou au contraire de perturbateur - du processus de paix en raison de l'influence qu'elles sont à même d'exercer sur l'une ou l'autre des parties au conflit. Le cadre d'une organisation régionale semble à cet égard bien approprié aux consultations diplomatiques nécessaires pour s'assurer du soutien de l'ensemble des puissances régionales qui ne sont pas parties au conflit en cours.

Les inconvénients du maintien de la paix régional

Impartialité vs. intérêt national : L'efficacité de l'intervention d'une tierce partie dans un conflit dépend en grande partie du degré de coopération et de loyauté à son égard qu'elle sera en mesure d'obtenir des parties belligérantes. Cette condition ne pourra à son tour être rencontrée que si l'organisation intervenante adopte un comportement de stricte impartialité et est reconnue ainsi par lesdites parties. Le contexte régional risque toutefois de se prêter assez mal à la rencontre de cette condition. En effet, les principaux États membres de l'organisation sont des puissances régionales qui se montreront rarement indifférentes à l'issue d'un conflit éclatant au sein même de leur zone d'intérêt. N'étant jamais vraiment désintéressée, la puissance régionale peut dès lors difficilement être créditée de l'impartialité nécessaire au rôle de tierce partie.

Jeu de puissance : L'argument qui précède est renforcé par le fait que la plupart des organisations régionales sont dominées par un État : la CEDEAO par le Nigeria, l'OTAN par les États-Unis, par exemple.

Limitation des capacités : Hormis l'OTAN, dont le cas est particulier, et l'UE, aucune organisation régionale dans le monde ne possède les capacités requises pour mener des opérations de paix de longue durée et de grande envergure de façon autonome. Non seulement, manquent des troupes correctement équipées et entraînées aux tâches de maintien de la paix mais, font défaut également, les capacités de planification opérationnelle, de gestion administrative et de soutien logistique sans lesquelles aucune opération ne peut être conduite avec des chances raisonnables de succès.

Légitimité : Aucune organisation régionale ne possède une légitimité comparable à celle de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix. Bien entendu, cette légitimité résulte d'abord de la Charte elle-même mais elle s'appuie aussi sur la formidable expérience acquise par l'organisation depuis les premières opérations imaginées par Pearson et Hammarskjöld. Le soldat coiffé du Casque bleu, le véhicule blanc marqué des lettres « UN » font désormais partie des images familières dont la symbolique est universelle, au même titre que la Croix-Rouge, par exemple. Si certaines organisations régionales ont développé des savoir-faire spécifiques - telle l'OSCE en matière de supervision d'élections - aucune ne peut se prévaloir d'une expérience et d'une légitimité qui approche celle de l'ONU en matière d'opération de paix.

Interférences extérieures : Une dernière limite de la gestion d'un conflit par une organisation régionale réside dans son incapacité à peser sur des éléments extérieurs à son aire géographique. Or, il n'est pas rare que certains facteurs décisifs dans la résolution du problème se situent en dehors du champ d'action de l'organisation concernée. C'est le cas lors de l'implication d'une puissance globale ou d'une ancienne puissance coloniale, par exemple. Les tentatives de résolution purement régionale du conflit échoueront si les facteurs externes ne sont pas pleinement pris en compte. L'ONU, avec son statut d'organisation universelle, apparaît dans ce cas irremplaçable.

Les arguments énumérés ci-avant sont ceux que l'on retrouve le plus régulièrement dans les débats sur la régionalisation du maintien de la paix. Tous ces arguments pèchent cependant par excès de généralisation. Pour chacun d'eux, il n'est guère difficile de trouver un, voire plusieurs, contre-exemples. Débattre à ce niveau de généralisation n'est certes pas inutile mais la réflexion abstraite atteint rapidement ses limites. L'observation fait en effet apparaître une réalité tellement contrastée que le discours général sur la régionalisation en perd beaucoup de sa pertinence. Qu'y a-t-il de commun, en effet, entre les moyens considérables déployés

conjointement par l'OTAN, l'UE et l'OSCE dans les Balkans et les capacités africaines, asiatiques ou latino-américaine de maintien de la paix ?

Alliance militaire pendant la guerre froide, l'OTAN s'est progressivement muée en une organisation de sécurité qui, si elle ne possède pas formellement le statut d'organisation régionale, n'en constitue pas moins la seule structure multinationale régionale apte à déployer n'importe où dans le monde des troupes bien équipées, formées et entraînées aux différentes opérations de paix. L'Union européenne produit à présent les efforts nécessaires pour se doter d'une force significative – 60 000 hommes - apte à mener des opérations de paix, le cas échéant loin de son territoire.

En comparaison, les capacités africaines de maintien de la paix demeurent largement insuffisantes. Ainsi, faut-il rappeler que les troupes⁴⁹ déployées par l'Union africaine pour veiller sur le processus de paix au Burundi, confrontées à un permanent manque de moyens, notamment sur le plan logistique, ne parvenaient plus à assurer leurs tâches. L'ONU a donc pris le relais, à partir du premier juin 2004, en déployant 5650 casques bleus. De même, la mission de l'Union africaine au Darfour a-t-elle dû être remplacée par une mission dite « hybride », UA-ONU, mais qui est, en réalité, une mission de l'ONU à composante majoritairement africaine. Enfin, l'actuelle mission de l'Union africain en Somalie se révèle totalement incapable de faire face au chaos dans lequel le pays est plongé depuis plus d'une décennie. Les programmes établis par les pays occidentaux visant à combler ce déficit de capacité, tels EURO CAMP⁵⁰ et ACRI/ACOTA⁵¹, vont certes dans le bon sens et sont encouragés par l'ONU mais ils masquent mal le désengagement militaire occidental vis-à-vis des opérations de l'ONU sur le continent noir. Un rapide inventaire capacités existantes, régions par régions, permet de mesurer le caractère extrêmement hétérogène de celles-ci.

Afrique

Le continent africain a été et est toujours le théâtre de nombreux affrontements armés. La demande créant l'offre, il n'est pas étonnant d'assister à une prolifération d'initiatives visant à développer des capacités de gestion des conflits. Le simple inventaire de ces initiatives dépasserait aisément le volume assigné à la présente analyse. Il serait de toute manière assez peu significatif car, pour la plupart d'entre-elles, ces démarches n'ont guère réussi à dépasser le niveau de l'expression d'une aspiration. Si l'on ne retient pour le présent inventaire que les capacités avérées, la liste s'en trouve singulièrement raccourcie.

Bien que créée à l'origine avec un dessein économique et commercial, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'improvisa organisation subrégionale de sécurité en créant l'opération *ECOWAS Monitoring and Observer Group* (ECOMOG) pour mettre fin à la guerre civile au Libéria qui avait éclaté en 1989. Prolongée et étendue à la Sierra Leone, ECOMOG vit ses effectifs atteindre un maximum de 10 000 hommes en 1998 avant d'être transférée sous drapeau onusien dans le cadre de l'opération MINUSIL⁵². Le bilan est mitigé, articulée autour des troupes nigérianes et financée pour l'essentiel par Lagos, ECOMOG parvient certes à des résultats appréciables en termes militaires mais sa légitimité a été mise en doute, son comportement sur le terrain fut loin d'être exemplaire et, enfin, les composantes civiles qui doivent accompagner une opération de paix dans un tel contexte faisaient totalement défaut.

La CEDEAO s'efforça de tirer les leçons de cette première expérience en modifiant son processus de décision interne afin d'assurer une plus grande collégialité. Cependant, les opérations ultérieures (ECOMIL au Libéria, 2003; ECOMICI en Côte d'Ivoire, 2003)⁵³ démontrèrent surtout l'incapacité de la CEDEAO à générer des forces en quantité et qualité

suffisantes. Un problème rémanent dès lors que l'on s'intéresse aux capacités africaines en matière d'opérations de paix.

Depuis sa naissance en 2002, l'Union africaine affiche une grande ambition en matière d'opérations de paix. Celle-ci s'est jusqu'ici traduite par trois opérations : Burundi (MIUB, 2003), Darfour (MUAS, 2006) et Somalie (AMISOM, 2007). S'il faut mettre au crédit de l'UA et de ses membres le volontarisme et le courage politique de déployer des forces dans des conflits aussi complexes et des environnements aussi hostiles que la Somalie et le Darfour, le bilan demeure malheureusement peu encourageant. Sans l'appui technique et logistique de partenaires occidentaux dont le Canada, ces déploiements n'auraient tout simplement pas été possibles. On est encore très loin d'une capacité autonome proprement africaine de maintien de la paix. Sur place, les contingents sont peu mobiles, mal équipés et sont dès lors dans l'incapacité de se faire respecter par les groupes armés. Non seulement, les forces de l'UA ne sont elles pas en mesure de sécuriser leur zones de déploiement afin de protéger les populations civiles mais encore sont –elles prises elles-mêmes pour cible par les belligérants qui les dépouillent de leur matériel et de leurs véhicules.

Il n'est guère étonnant dès lors que chacune de ces opérations est du être relayée par une opération de l'ONU. Ce fut le cas au Burundi où la MIAB a été remplacée par l'ONUB. Au Darfour, le remplacement pur et simple de la MUAS par une opération de l'ONU n'était pas possible en raison des exigences formulées par Khartoum. On mit donc sur pied une formule inédite sous la forme d'une opération hybride ONU-UA laquelle, toujours selon les exigences du gouvernement soudanais, devait présenter un « caractère africain ».

Hybridité : le cas de la MINUAD

La signature en 2006 d'un accord de paix sur le Darfour par le gouvernement soudanais et la branche majoritaire du plus important mouvement rebelle du Darfour, l'Armée de libération du Soudan (ALS), auxquels se sont joints une trentaine de commandants et de représentants politiques des branches dissidentes de la faction minoritaire du Mouvement/Armée de libération du Soudan (SLM/A) et du Mouvement pour l'Égalité et la Justice (JEM) qui ont signé une « déclaration d'engagement en faveur de l'accord de paix sur le Darfour », a ouvert la voie à un éventuel remplacement de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) par une force onusienne.

En dépit de renforcements successifs, la MUAS, déployée dès 2004, n'a en effet jamais été en mesure de restaurer une sécurité minimale au Darfour. Les contingents africains ne manquaient pas de courage et de bonne volonté mais ils étaient mal équipés, peu mobiles alors qu'ils évoluaient dans un environnement extraordinairement difficile. Toutefois, le remplacement de la MUAS par une force onusienne était suspendue à l'accord hypothétique du gouvernement soudanais qui s'est déclaré opposé au déploiement d'une force autre qu'africaine sur son sol et proposait en revanche le renforcement de la MUAS. C'est dans ce contexte que l'idée d'une force hybride UA-ONU d'environ 20 000 soldats et policiers a progressivement gagné du terrain pour déboucher, après de difficiles tractations avec le gouvernement soudanais, sur l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1761, le 31 juillet 2007. Cette résolution crée la Mission des Nations unies et de l'Union africain au Darfour (MINUAD).

Après deux ans d'existence, que peut-on tirer comme enseignements de cette nouvelle formule d'opération⁵⁴ ? Il faut se rendre à l'évidence, l'hybridité - tout comme la prédominance des contingents africains dans la MINUAD - résulte directement des exigences du gouvernement soudanais. Dans la pratique, la MINUAD fonctionne selon les standards et les procédures de l'ONU. Son personnel dépend du Département des opérations de maintien de la paix. Son mandat est défini par le Conseil de sécurité de l'ONU. On peut donc dire que l'hybridité de la MINUAD est de nature cosmétique. Elle vise à rendre l'opération acceptable par les autorités soudanaises. Sachant à quel point le consentement est une variable cruciale pour la réussite d'une opération de paix, on se gardera bien de se gausser de cet

aspect strictement cosmétique. D'autant que ce consentement a été formulé du bout des lèvres et demeure fragile. En effet, la collaboration de Khartoum au déploiement de la MINUAD a longtemps été médiocre (délais d'octroi de visas, réticence dans la mise à disposition des terrains nécessaires à l'installation des bases de la Force, restriction dans les plages d'utilisation des installations portuaires et aéroportuaires, formalités douanières interminables et tracasseries administratives en tous genres).

Les procédures d'inculpation de dirigeants soudanais par la Cour pénale internationale ont encore fait monter la tension d'un cran alors que la MINUAD n'a pas encore atteint sa pleine capacité et attend encore que des États se proposent pour lui fournir les hélicoptères qui, seuls, pourraient lui donner la mobilité et la capacité de réaction robuste dont elle manque cruellement pour l'heure.

Enfin, en Somalie, en dépit de nettes réserves exprimées par le Secrétaire général, le Conseil de sécurité examine – sur la demande insistante de l'UA - la possibilité de déployer une opération de paix afin de relever AMISOM qui subit de lourdes pertes tout en étant pratiquement réduite à l'impuissance.

Pour espérer voir se concrétiser les aspirations africaines en matière de maintien de la paix, de nombreuses étapes restent à franchir. La création de centres de formation, la mise sur pied de forces en attentes et surtout, l'amélioration des capacités techniques et de l'équipement figurent en tête des priorités à cet égard. Que penser alors des velléités de l'Union africaine de se doter des capacités nécessaires à l'exécution d'opérations multidimensionnelles ainsi que le mentionne le protocole relatif à l'établissement du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ? Outre qu'un tel objectif ne paraît pas atteignable avant une bonne décennie, dans le meilleur des cas, on peut s'interroger sur le bien fondé de dupliquer à grand frais au niveau régional des capacités déjà existantes au sein des Nations unies.

Europe

Avec l'Organisation de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le continent européen connaît une concentration unique d'organisations actives dans la prévention et la résolution des conflits.

Fondée dans le cadre de la guerre froide en tant qu'alliance militaire défensive, l'OTAN, après une brève période de doute sur son utilité, s'est progressivement muée en une organisation de sécurité, notamment en adoptant un « nouveau concept stratégique », à l'occasion du sommet de Washington, en 1999. Depuis, lors, l'OTAN, constitue l'organisation internationale détenant les plus fortes capacités militaires susceptibles d'être mise en œuvre dans le cadre d'opérations de paix. En la matière, elle a expérimenté diverses modalités : soutien et frappes aériennes au profit de la FORPRONU dans l'ex-Yougoslavie, mise en œuvre du volet militaire des accords de Dayton de 1995 en Bosnie (SFOR, IFOR), frappes aériennes coercitives contre la Serbie (Kosovo) en 1999 et déploiement de la KFOR. Aujourd'hui, elle s'est presque totalement retirée des Balkans - où l'Union européenne a pris le relais - pour reporter ses efforts en Afghanistan où elle mène une opération aux frontières du *damage control* et de la contre-insurrection (voir notre typologie au chapitre 3). Si les capacités militaires de l'OTAN sont inégalées, son savoir faire en termes d'opérations multidimensionnelles est nettement plus limité. L'OTAN est dès lors rarement autosuffisante. Pour être efficace dans le cadre d'un processus de résolution de conflit et de consolidation de la paix, il lui faut s'adjoindre les capacités d'autres organisations (ONU, UE) disposant du savoir faire nécessaire pour prendre en charge l'important volet civil d'une opération de paix.

L'intérêt de l'Union européenne pour les opérations de paix remonte à 1992. A cette époque, la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) n'existe pas encore. La Communauté

européenne se contente de la Coopération politique européenne (CPE) codifiée par l'Acte unique en 1986. C'est donc au sein de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) que les Européens abordent les questions militaires et qu'ils dressent l'inventaire des missions qu'ils envisagent de mener ensemble : les fameuses missions de Petersberg, définies en 1992, qui, aujourd'hui encore, forment le noyau des activités militaires que l'Union européenne envisage de prendre en charge. Même si l'éventail des missions inclut le « rétablissement de la paix », l'essentiel des tâches envisagées présente un profil nettement moins robuste et s'articulent autour des activités de maintien de la paix et de stabilisation de conflits.

Dès 1993, l'adoption du traité de Maastricht dote l'Union européenne d'une PESC incluant une politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Plus exactement, le traité instituant l'Union européenne fixe le cadre juridique et institutionnel au sein desquels de telles politiques pourront être développées car, à ce moment, elles n'existent pas encore. La désintégration de la Yougoslavie en 1991-1992 donne bien vite l'occasion de mesurer l'écart considérable entre les attentes suscitées par ces intitulés prometteurs et l'incapacité des États membres à s'accorder pour leur donner un contenu substantiel. Les déboires européens dans les Balkans constituent un puissant incitant au développement d'une PESC/PESD digne de ce nom. A cet égard, le sommet franco-britannique de Saint –Malo (1998) constitue une étape essentielle qui voit la Grande-Bretagne accepter l'idée du développement de capacités militaires européennes autonomes. L'année suivante, la guerre du Kosovo met à nouveau en évidence les faiblesses capacitaires européennes et la dépendance vis-à-vis des moyens militaires américains. Cette prise de conscience débouche sur la décision prise à Helsinki de doter l'UE d'une force d'intervention de 60 000 hommes capable d'intervenir partout dans le monde. L'« objectif global » lancé à cette occasion permet un inventaire systématique des lacunes capacitaires et la recherche de solutions communes pour y remédier.

La question de l'autonomie en matière de planification des opérations militaires européennes demeure toujours controversée. Les accords dits « Berlin plus », signés en 1999, en fixant les modalités d'accès de l'UE aux moyens de l'OTAN, tranchent provisoirement ce débat qui est à la fois pragmatique – faut-il reproduire au niveau de l'UE des moyens et des structures qui existent déjà au sein de l'OTAN ? – mais aussi politique : quel est le niveau d'autonomie souhaitable pour l'UE vis-à-vis de l'OTAN ? L'adoption en décembre 2003 de la « Stratégie européenne de sécurité » constitue une nouvelle étape essentielle dans ce processus puisque, pour la première fois, les Européens s'accordent sur une vision commune de leur sécurité : identification des risques et des menaces, analyse des causes, axes principaux d'une stratégie de sécurité adaptées⁵⁵. Ce faisant l'UE met l'accent sur l'importance d'une gestion multilatérale des questions de sécurité et sur la nécessité de renforcer les organisations internationales. Dans cette optique, dès l'année suivante, l'UE conclut avec l'Organisation des Nations unies un accord de coopération sur la gestion militaire des crises. En matière d'opérations de paix, trois modalités sont envisagées par l'accord.

La décision de participer à une opération de paix de l'ONU relève de la souveraineté des États-membres. Dans un souci d'efficacité et de coordination l'accord prévoit cependant la mise sur pied d'une « Chambre de compensation » pouvant jouer le rôle d'interface entre l'ONU et les États de l'UE volontaires. L'on sait toutefois que depuis le milieu de la décennie 90, les pays de l'UE se montrent assez réticents à placer leurs soldats sous le commandement de l'ONU. Ce n'est donc pas cette modalité qui semble la plus susceptible d'application dans un futur proche. L'accord de coopération envisage une option alternative beaucoup plus susceptible d'application à savoir des opérations de l'UE en soutien à l'ONU. Le document UE-ONU prévoit deux concepts opérationnels possibles : le *Bridging Model* et le *Stand By Model*. Le premier consiste dans le déploiement rapide d'une force de l'UE à la demande de l'ONU dans le cas

d'une crise nécessitant une présence immédiate sur le terrain afin d'éviter une dégradation de la situation au cours de la période nécessaire à la constitution d'une force de l'ONU. Dans ce premier concept, c'est la capacité de déploiement rapide qui constituerait la plus-value des éléments de l'UE. Une telle capacité ne peut être considérée comme acquise à ce stade. Elle dépend en tout cas de la zone d'opérations envisagée. Si l'Afrique centrale ne pose guère de problème en raisons des nombreux accords existants (coopération militaire, transit, étape) et des troupes françaises qui y sont stationnées en permanence, une intervention au Sri Lanka, par exemple, poserait davantage de problèmes et mettrait en évidence les lacunes de l'UE en matière de transport stratégique.

Le second concept opérationnel est celui du *Stand By Model*. Celui-ci consiste à tenir en réserve une force de l'UE susceptible d'appuyer une force de paix de l'ONU au cas où celle-ci serait confrontée à une détérioration brutale de la situation. Par son existence même, la force de réaction rapide au profil relativement robuste exerce un effet dissuasif sur les parties. Si la dissuasion échoue, le dispositif de l'UE interviendra en appui aux Casques bleus et, en dernier ressort, pourra jouer le rôle de force d'extraction. C'est ce concept d'opération qui a été mis en œuvre par l'UE dans le cadre des élections législatives de juin 2006 en République démocratique du Congo.

Un exemple de *Bridging Model* : le Tchad

Une des évolutions marquantes du maintien de la paix des dernières années est le transfert de responsabilités d'une opération à une autre. Cette pratique commence en 1992-1993, en Somalie, lorsque l'ONU autorise une coalition multinationale (UNITAF) à prendre le relais de l'ONUSOM I pendant six mois avant de remettre le flambeau de nouveau à l'ONU (ONUSOM II). En 1995, en Bosnie, l'OTAN assume les responsabilités de maintien de la paix auparavant dévolues à l'ONU, puis transfère ses pouvoirs à une opération de l'UE en 2004. En Afrique, entre 2002 et 2004, quatre missions africaines (Burundi, Côte d'Ivoire, Liberia et Sierra Leone) passent le relais à l'ONU. Le transfert se fait habituellement « du faible au fort ». L'inverse n'est pas toujours heureux : lorsque l'UNITAF transfère ses responsabilités à l'ONUSOM II en Somalie et se retire, le pays plonge dans le chaos. Toutefois, depuis quelques années et grâce à l'expérience acquise sur le terrain, les choses commencent à changer et le transfert se déroule en douceur et de plus en plus « du fort au demi-fort ou au faible ». Les acteurs du maintien de la paix ont appris leurs leçons. Le passage du flambeau se déroule maintenant selon une séquence bien rodée qu'on a pu observer en Bosnie et au Kosovo. L'amélioration de la situation sécuritaire découlant d'un apaisement des luttes politiques entraîne une diminution progressive des troupes de l'OTAN. Celles-ci sont remplacées par des contingents réduits de troupes ou de policiers de l'UE. Un scénario semblable se déroule aussi au sein même des missions de l'ONU : lorsque le conflit politique est apaisé, une grande opération militaire robuste (Burundi ou Sierra Leone) cède sa place à une très petite structure de suivi, le Bureau intégré des Nations Unies.

Le transfert de responsabilités d'une mission à une autre est généralement le fruit d'une décision prise en cours de route au moment où une opération de paix connaît des difficultés militaires ou financières ou lorsqu'un accord politique est conclu entre deux organisations. En 2007, pour la première fois dans l'histoire du maintien de la paix, l'ONU inscrit dans la résolution autorisant le déploiement d'une opération de paix au Tchad et en République centrafricaine, le transfert des responsabilités militaires d'une structure à une autre, et ce, à une date fixe⁵⁶. Devant la recrudescence des activités de groupes armés dans les régions frontalières de l'est du Tchad, du nord-est de la République centrafricaine et au Darfour, le Conseil de sécurité autorise une action en faveur du maintien de la paix au Tchad et en République centrafricaine dont la structure politico-militaire est unique et consiste en trois éléments distincts : une mission multidimensionnelle de l'ONU, la MINURCAT, constituée d'une unité de police et de personnel civil mandatés pour promouvoir les droits de l'homme et l'État de droit et pour recruter, former, conseiller et soutenir des policiers au sein d'une Police tchadienne pour la protection humanitaire (PTPH); un contingent de policiers de la PTPH chargé de maintenir la loi et l'ordre dans les camps de réfugiés, les régions avoisinantes, les centres de déplacés et assurer la sécurité des opérations humanitaires; enfin,

une force de l'Union européenne, l'EUFOR-Tchad-RCA, agissant en vertu du chapitre VII pour une période d'un an et ayant comme mandat de contribuer à la protection des civils, de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et de contribuer à la protection du personnel de l'ONU. Au bout d'un an, l'EUFOR-Tchad-RCA doit transférer ses responsabilités sécuritaires à une MINURCAT dont la composante militaire aura eu le temps de se déployer. Cet arrangement a été critiqué pour sa complexité, la lourdeur de sa gestion politico-administrative et le caractère limité de son mandat⁵⁷. La superposition de deux opérations de paix tirant leur légitimité et leur mandat d'une même résolution du Conseil de sécurité ne s'est pas faite sans heurt, tant sur le plan politique que logistique et opérationnel. De l'aveu même des dirigeants de l'EUFOR et de la MINURCAT, le personnel doit pendant plus de douze mois, s'adapter aux réalités différentes et singulières des modalités de travail, des chaînes de commandement et des services logistiques, administratifs et financiers de l'ONU et de l'UE⁵⁸. À un moment, en février 2009, certains croient que la MINURCAT ne sera pas prête à hériter des responsabilités militaires de l'EUFOR. En effet, le transfert de commandement signifie le retrait d'une force robuste (avec son armement de pointe, sa logistique, ses règles d'engagement, ses militaires européens bien armés et entraînés) au profit d'une mission de l'ONU essentiellement composée de contingents africains et asiatiques. Or, ceux-ci ne sont pas prêts à se déployer au moment où l'EUFOR doit se retirer. Grâce à un arrangement de dernière minute qui permet de maintenir en place plusieurs contingents européens, la transition se déroule comme prévu le 15 mars 2009. Il est certainement trop tôt pour dresser un bilan de cette expérience particulière de cohabitation et de transfert de responsabilités entre deux opérations. Toutefois, en dépit d'une situation toujours fragile (le Tchad est plongé dans la violence depuis quarante ans, la République centrafricaine depuis vingt ans) les dirigeants des deux opérations dressent cinq constats de cette expérience : l'EUFOR – dominée par les Français et perçue comme un instrument de la France pour soutenir le régime tchadien – a adopté et maintenu une posture de stricte impartialité dans le conflit opposant le gouvernement tchadien à son opposition armée; la robustesse de l'EUFOR, sa présence visible sur le terrain et ses démonstrations de force ont permis de rétablir la sécurité sur une bonne partie de sa zone de responsabilité et de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire; la présence de l'EUFOR a permis à l'ONU de concentrer son attention sur le recrutement et la formation des policiers de la PTPH et sur son mandat humanitaire et de renforcement de l'État de droit; l'EUFOR a préparé le terrain au déploiement de la MINURCAT, tant sur le plan des infrastructures que de la collecte et de la diffusion de l'information sur la situation dans le pays et la région ; enfin, la présence de la MINURCAT a convaincu le gouvernement tchadien, initialement opposé au déploiement de cette mission, qu'une force de l'ONU était préférable, sur le plan politique, diplomatique et symbolique, à une force européenne.

Communauté des États indépendants (CEI)

La guerre froide est terminée mais elle explique encore largement l'évolution particulière de la zone géographique autrefois sous la domination soviétique. Pour l'essentiel, en effet, cette région demeure particulière en ce sens qu'elle gère ses questions de sécurité en interne et n'accepte guère l'intervention d'acteurs extérieurs. Dans ce contexte, la Communauté des États indépendants (CEI), est amenée à jouer un rôle croissant, quoiqu'inattendu, dans un certain nombre de conflits.

Le Tadjikistan est, en 1993, le théâtre de la première opération de paix menée par la CEI. L'essentiel des 6000 soldats est fourni par la Russie et quelques observateurs de l'ONU se déploient dans la zone. Deux ans plus tard, la CEI demande au Secrétaire général de l'ONU de déployer une opération de paix mais ni l'ONU ni aucune autre organisation internationale ne souhaite s'engager dans cette région. Cet épisode préfigurait le cas de la Géorgie.

Jusqu'à l'encombrement : le cas de la Géorgie

La multiplication des acteurs du maintien de la paix sur un même théâtre n'est pas nécessairement synonyme de chaos et de paralysie. Ainsi, en Bosnie et au Kosovo, l'OTAN, l'OSCE, l'UE et l'ONU ont joué et jouent chacune à leur manière un rôle dans la stabilité de ces territoires et leur évolution politique.

En Géorgie toutefois, seize années de présence internationale ne donnent pas les mêmes résultats. Il est vrai, la responsabilité de cette impasse revient au premier chef aux parties en présence. Dès son accession à l'indépendance en 1991 à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, la Géorgie doit faire face à une double menace : les factions se disputent violemment le pouvoir à Tbilissi et trois régions, dont l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, font sécession avec l'appui de la Russie. Sur fond de guerre civile, le pouvoir géorgien tente sans succès de reprendre le contrôle des territoires sécessionnistes. En 1992, un cessez-le-feu intervient en Ossétie du Sud. Une force de paix composée de Russes, d'Ossètes et de Géorgiens y est déployée et l'OSCE arrive en renfort avec une petite mission d'une dizaine d'observateurs militaires et d'une centaine de civils afin de faciliter le retour au calme et le règlement de la crise. Un an plus tard, en 1993, un cessez-le-feu intervient en Abkhazie. Cette fois, le Conseil de sécurité de l'ONU crée une mission d'observation (MONUG) pour vérifier l'accord et surveiller en Abkhazie les activités militaires des uns et des autres. Elle ne pourra véritablement se déployer qu'un an plus tard, en 1994, en même temps qu'une force de paix de la Communauté des États indépendants (CEI) composée uniquement de Russes. Entre temps, la guerre civile est terminée et un pouvoir stable s'établit à Tbilissi. Dès lors, le décor est planté : les conflits sont gelés, et la communauté internationale légitime la présence russe en acceptant le déploiement de deux forces de maintien de la paix dominées par les Russes, mais dont la création ne respecte pas certains des fondements du maintien de la paix (résolution du CS, exclusion des militaires provenant des parties du conflit), et en lui accordant un statut de médiateur⁵⁹. Quatorze ans plus tard, les événements vont s'accélérer. À l'été 2008, la Géorgie tente de reprendre le contrôle des républiques sécessionnistes. Un conflit militaire éclate avec la Russie et débouche sur la reconnaissance de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par Moscou. L'Union européenne intervient. Un accord est conclu entre l'UE, Moscou et Tbilissi pour mettre fin aux combats, lancer des négociations pour résoudre le conflit et déployer une mission de surveillance de l'UE (EUMM Georgia). Le 1^{er} octobre 2008, la Géorgie accueille sur son territoire (y compris en Abkhazie et en Ossétie du Sud) cinq opérations de paix : une de l'ONU, une de l'OSCE, une de l'EU et deux dominées par les Russes. En septembre 2009, seule la mission européenne était encore sur place.

Le théâtre géorgien a été longtemps atypique. Il était encombré par les opérations de paix, et, avant le retrait de quatre d'entre elles au milieu de 2009, on pouvait légitimement s'interroger sur leur utilité respective. Un examen du mandat des opérations de paix de l'OSCE, de l'ONU et de l'UE (les deux missions russes n'ont jamais eu d'autres fonctions que de couvrir la présence massive des troupes russes) révèle deux particularités contradictoires et sources de tension : les trois missions coordonnent très peu leurs activités, et plusieurs aspects de leur mandat se chevauchent. Il n'existe pas en Géorgie, comme c'est le cas en Bosnie et au Kosovo, de Haut Représentant de la communauté internationale ayant pour fonction de chapeauter l'action de tous les acteurs du maintien de la paix. Chaque mission a un chef, et celui-ci se rapporte directement à sa hiérarchie à New York, Bruxelles ou Genève. Chaque mission a pour mandat, entre autres, de « vérifier » un cessez-le-feu, de « promouvoir » des négociations, de « contribuer » à la stabilité, d'« assister » le gouvernement et les parties « dans les domaines de l'État de droit, de la démocratisation, du respect des droits de l'homme et de la gouvernance » et, enfin, d'agir en « coordination » avec les autres missions de paix. Et chaque mission a aussi ses tâches précises qui vont de la surveillance du trafic des personnes, au respect de la liberté d'expression dans les médias, en passant par la validation des processus électoraux, la lutte anti-terroriste, le développement économique, la protection de l'environnement, etc. Ces mandats mobilisent des ressources humaines et financières considérables et apparaissent à plusieurs observateurs comme coûteux, en concurrence et, en fin de compte, désorganisés. Ainsi, en octobre 2008, la gestion de la crise géorgienne par l'Union européenne se partage entre quatre représentants diplomatiques : le chef de la mission EUMM Georgia, l'ambassadeur de France (présidence tournante de l'UE), le représentant spécial de l'UE dans le Sud-Caucase et le représentant spécial de l'UE pour la crise géorgienne. À cette présence européenne, s'ajoute le chef de la mission de l'ONU, celui de l'OSCE et les envoyés spéciaux américains, russe ou autres, ce qui fait dire à certains que l'effort diplomatique de la communauté internationale en Géorgie est caractérisé par la cacophonie⁶⁰. D'autres, plus cyniques, pensent que ce chaos diplomatique sert les intérêts des parties : la Géorgie tient à la présence du plus grand nombre d'acteurs internationaux comme police d'assurance contre la Russie; la Russie savoure cet éparpillement diplomatique et consolide sa présence alors que l'Union européenne déplore cette situation et réclame discrètement la consolidation des efforts sous sa gouverne⁶¹. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que le renouvellement des mandats des trois opérations de paix ait fait l'objet d'âpres

négociations entre Occidentaux, Géorgiens et Russes. Au final, les Russes ont obtenu le départ des missions de l'ONU et de l'OSCE et ont démantelé leurs deux missions en Abkhazie et en Ossétie du Nord. L'Union européenne reste maintenant seule sur le théâtre géorgien et tout indique qu'une situation « à la Chypre » vient de s'installer dans le Caucase.

Dans les cas qui précèdent, auquel on pourrait encore ajouter la Transnistrie, en Moldavie⁶², on se trouve en présence d'opérations de paix concurrentes. Chaque partie insistant pour que persiste l'opérateur qui lui est le plus favorable. On ne manquera toutefois pas de noter quelques différences essentielles entre les opérations de la CEI et celles déployées par l'ONU ou l'UE. Parmi les opérations déployées par la CEI, seule l'opération au Tadjikistan était réellement multilatérale en ce sens qu'elle était commandée par un état-major de la CEI avec un commandement rotatif. Les autres constituaient plutôt des opérations russes autorisées par la CEI mais non commandée par elle. De surcroît, ces autres opérations n'ont pas bénéficié d'une autorisation autre que celle de la CEI. Une telle autorisation était-elle nécessaire ? Tout dépend de la nature desdites opérations. S'il s'agit d'imposition de la paix, le chapitre VIII de la charte de l'ONU exige une autorisation du Conseil de sécurité. Bien entendu, la CEI ne considère pas ces opérations de la sorte.

Au-delà du problème de la légalité, se pose celui de l'identité du principal prestataire des opérations de paix. On notera tout d'abord que les opérations de la CEI ont innové en la matière puisqu'on a vu des troupes des parties au conflit intégrées dans le dispositif sous la forme de patrouilles communes (Transnistrie et Abkhazie) avec des résultats plutôt positifs. La principale question réside néanmoins dans le fait que les standards internationalement acceptés des opérations de paix requièrent que les contributeurs n'aient pas d'intérêt direct dans le conflit au sein duquel ils interviennent. L'intervention de contingents Russes contrevient bien entendu de façon flagrante à ce principe et il serait bien naïf de ne pas y voir une forme particulière d'exercice de la puissance au sein de ce que Moscou considère comme son pré carré. Cela dit, peut-on sérieusement plaider la régionalisation des opérations de paix tout en réfutant toute intervention des puissances régionales dans leur aire d'influence ?

Les lignes qui précèdent révèlent l'ampleur de la disparité entre les organisations régionales. L'ensemble est extrêmement hétérogène. Les buts, les institutions, l'assise géographique, tout ou presque les distingue et l'on peine à leur trouver des traits communs. De surcroît, sous l'angle des opérations de paix, le contraste est béant et l'on doit bien reconnaître que le discours sur la régionalisation du maintien de la paix relève davantage de l'aspiration ou du *wishful thinking* que de la réalité. Le tableau ci-après achèvera de convaincre les sceptiques. Il recense les capacités avérées et les aspirations exprimées par les organisations régionales sur base de la typologie en 6 catégories établie dans la section éponyme.

	1 Prévention des conflits	2 Établissement de la paix	3 Maintien de la paix	4 Atténuation de conflit	5 Imposition de la paix	6 Consolidation de la paix
ONU	+/++	+++	+++	+++	0/0	+++
OTAN	+	0	+/++	+/++	+++	+/++
UE	+	+	++	+/++	+/++	++
UA	0/+	+/++	+/++	+/++	0	0
OEA	0	+	0	0	0	0
OIF	0/+	+/++	0	0	0	0
ASEAN	0	+	0	0	0	0
Commonwealth	0	+	0	0	0	0
CEI	0	0	+	0/0	+ /+	0

- Capacité avérée / Aspiration
- 0 = capacité nulle ; + = capacité embryonnaire ; ++ = capacité existante mais avec lacunes ; +++ = capacité de premier ordre

LE RETOUR DES PUISSANCES OCCIDENTALES?

Les puissances occidentales croient-elles encore au maintien de la paix version ONU ? A en juger par leur réticence actuelle à contribuer à des opérations de maintien de la paix sous commandement onusien, il est permis d'en douter. Les expériences amères des opérations du début des années 1990 ont durablement marqué les esprits, tant chez les responsables politiques qu'au sein des hiérarchies militaires. Les leçons tirées par les gouvernements sont bien plus radicales que celles du rapport Brahimi. Désormais, les troupes n'interviendront plus que sous commandement national ou multinational, mais pas onusien. Elles seront armées de façon à pouvoir faire face à toutes situations et leurs règles d'engagement leur permettront d'employer la force à l'encontre de quiconque s'opposerait à l'exécution du mandat. La mission sera limitée dans le temps et toutes les dispositions seront prises pour assurer une évacuation rapide si les circonstances le justifient. Tels sont les préceptes du maintien de la paix tel qu'il est conçu à présent par la plupart des États occidentaux. Bien que les intéressés s'en défendent, une telle conception exclut *de facto* toute participation à une opération sous commandement de l'ONU. Il faudra attendre le mois d'août 2006 et le renforcement de la FINUL au Liban par des contingents européens pour voir cette tendance contredite.

Au-delà de ces incompatibilités militaires, se pose le problème de la crédibilité politique. Les échecs somalien, rwandais et bosniaque ont sérieusement entamé le capital de crédibilité de l'ONU. Bien peu de militaires occidentaux sont aujourd'hui prêts à porter le Casque bleu et à circuler dans des véhicules peints en blanc. Ces symboles du maintien de la paix traditionnel se voient désormais associés à des souvenirs pénibles où l'incapacité à se faire respecter par les parties belligérantes a entraîné non seulement l'échec de la mission mais également d'importantes pertes dans les rangs des soldats de la paix.

Vu sous cet angle, le débat sur la régionalisation prend une toute autre forme. Il ne s'agit plus de peser doctement les avantages et inconvénients supposés de l'implication des organisations régionales dans la résolution des conflits. Ce dont il s'agit, en réalité, c'est, au niveau politique, d'une tendance à reléguer la Conseil de sécurité au rôle d'instance notariale, chargée d'entériner et de revêtir du sceau de la légalité internationale des décisions prises ailleurs. De même, au niveau militaire, le processus de régionalisation recouvre alors un processus rampant

de désengagement occidental vis-à-vis des opérations de l'ONU au profit d'opérations menée dans le cadre d'organisation contrôlée par les Occidentaux ou dans le cadre de coalitions de circonstances mais toujours sous contrôle occidental. Cela ne signifie pas que les Occidentaux se replient sur eux-mêmes mais que, pour les raisons évoquées plus haut, ils rejettent le carcan de l'ONU pour leurs forces militaires.

Il faut bien voir que lorsque l'OTAN devient le maître d'œuvre de la FIAS en Afghanistan, on sort du modèle classique de la régionalisation qui verrait les Européens intervenir en Europe, les Africains en Afrique, etc. On entre dans un modèle où le critère n'est pas géographique mais bien politique et capacitaire. En cas de conflit, la question posée devient la suivante : qui est à la fois intéressé par la résolution du conflit et en possession des capacités militaires requises ? L'on voit bien que, posée en ces termes, la question aboutira souvent à des réponses semblables tant la répartition mondiale de la puissance militaire est inégale. On imagine aisément l'UE continuer à s'impliquer fortement dans les Balkans mais beaucoup moins intervenir en Afrique, faute d'intérêt suffisant, et encore moins l'Union africaine en Amérique latine où l'ASEAN dans les Balkans car, dans ces deux derniers cas, il n'y a ni intérêt ni capacité.

Ce mouvement de minoration du rôle de l'ONU pourrait cependant trouver assez vite sa limite. En effet, pour le Canada ou pour les membres de l'UE, la distanciation à l'égard du maintien de la paix onusien devient assez rapidement incompatible avec l'appel très général au renforcement du rôle de l'ONU que ces même pays appellent de leurs vœux au nom du multilatéralisme. Alors qu'ils partagent avec nombre de pays du Sud le rejet de l'unilatéralisme des États-Unis, des convergences s'établissent tout naturellement entre eux sur la promotion de l'ONU et le renforcement de la légitimité du Conseil de sécurité à travers l'élargissement de cet organe. Du coup, sous peine d'incohérence les États européens et le Canada devront tôt ou tard retrouver le chemin des opérations de paix de l'ONU.

C'est ce qui s'est produit en août 2006 lorsque la FINUL a été renforcée par des contingents dont l'essentiel provenait de pays de l'UE (Italie, France, Espagne, Allemagne, Belgique). Toutefois, ce retour européen sous le drapeau des Nations unies s'est opéré à des conditions dictées par les Européens placés en position de force dès lors que l'ONU dépendait d'eux pour réaliser le renforcement de la FINUL. C'est ainsi que la FINUL renforcée dispose d'un armement très robuste pour une opération de paix : chars lourds, systèmes antiaériens, composante navale. Les Européens ont également exigé et obtenu des règles d'engagement plus fermes, la création d'une cellule militaire stratégique (SMC) à New York et, enfin, le renforcement et l'adaptation de l'état-major de la Force à Naqoura.

Le retour des troupes occidentales sous la bannière de l'ONU constitue une des conditions à rencontrer pour que l'Organisation recouvre une crédibilité militaire, laquelle, à son tour, permettrait au Conseil de sécurité de retrouver une position centrale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Parmi les États occidentaux, le cas des États-Unis est particulier. On sait en effet que, depuis 1994 et la *Presidential Decision Directive n°25*, Washington exclut toute participation de ses soldats à des opérations sous commandement de l'ONU. A cet égard, rien ne permet de penser qu'une évolution notable puisse se produire dans un horizon prévisible. Les États-Unis peuvent cependant beaucoup pour le maintien de la paix : moins que leurs troupes, c'est de leur soutien politique dont l'ONU a sans doute le plus besoin. Au-delà des États-Unis, les États occidentaux riches comme le Canada, disposant de troupes bien équipées et entraînées, et ayant obtenu les réformes organisationnelles et doctrinales qu'ils souhaitaient au niveau de l'ONU, se trouvent à présent face à un choix entre deux visions du monde. La première est éminemment réaliste, dans tous les sens du terme. C'est la vision

d'un monde essentiellement dominé par les intérêts des puissances. Un monde où la projection de forces sur les théâtres extérieurs se fait avec parcimonie, dans un cadre et selon des modalités définies de façon unilatérale et en vertu de critères relatifs aux intérêts des puissances concernées, en l'occurrence, les puissances occidentales. Dans cette vision du monde, il est certes préférable mais non indispensable de bénéficier de la légitimation du Conseil de sécurité. Quoi qu'il en soit, sa primauté n'est pas reconnue comme un principe absolu. La seconde vision procède d'une vision utopique du monde. Elle prend appui sur la primauté du droit et donc sur le rôle central du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Elle s'enracine dans les principes d'universalité et de résolution pacifique des conflits forgés par Pearson et Hammarskjöld à l'occasion des opérations fondatrices.

La première vision aboutit à deux catégories d'organisations régionales. Les unes, dominées par les puissances occidentales (OTAN, UE, OSCE), fournissent un cadre multinational de substitution à celui de l'ONU. Les autres, pauvres et dénuées des moyens requis, sont supposées prendre en charge les conflits qui éclatent dans leur zone de compétences, dispensant ainsi les Occidentaux d'y risquer leurs propres troupes lorsqu'ils estiment que leur intérêt n'est pas en jeu. La seconde vision aboutit à des organisations régionales plus homogènes quant à leurs capacités en matière de maintien de la paix régional, respectueuses de la primauté du Conseil de sécurité et promptes à reconnaître la plus-value apportée par l'ONU dans la résolution d'un conflit, fût-il de dimension régionale.

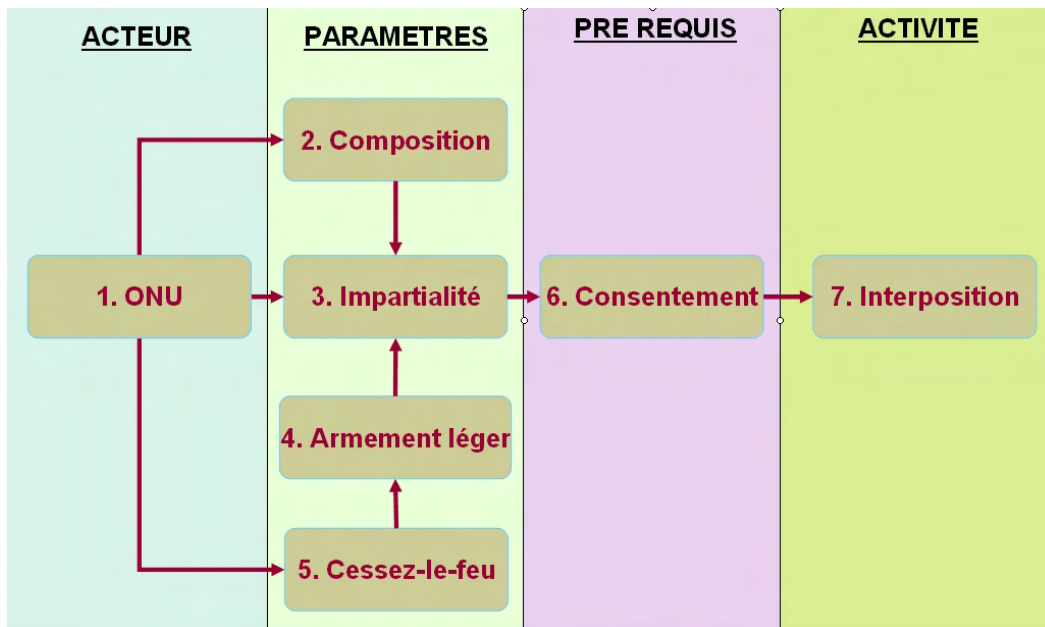
En définitive, la question de la régionalisation du maintien de la paix apparaît presque comme un faux débat. En théorie, les organisations régionales pourraient jouer un rôle utile dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale dans le cadre d'un partenariat clair entre celles-ci et l'ONU. Ce partenariat devrait reposer sur deux principes essentiels : la subsidiarité et la primauté du Conseil de sécurité. Mais cette vision demeure éminemment théorique en raison de la diversité des organisations régionales, notamment en termes de capacité d'action. Les unes surclassent largement l'ONU et offrent donc à leurs membres un cadre de substitution idéal à une Organisation dont la crédibilité militaire leur apparaît durablement hypothéquée. A l'inverse, les autres organisations régionales pèchent par insuffisance de capacité politique, financière et militaire. Du coup, assez rapidement, ces organisations n'ont d'autre choix que de faire appel à l'ONU, laquelle dépend à son tour des puissances occidentales pour la constitution de forces de maintien de la paix d'une certaine ampleur.

Le véritable débat est celui de la solidarité et de l'universalité. Les pays riches, dotés des forces militaires adéquates, sont-ils prêts à mettre celles-ci à la disposition de l'ONU dans le cadre de missions de paix où leur intérêt national n'est pas en jeu ? Le Conseil de sécurité est-il reconnu comme détenteur d'un monopole en matière d'octroi de la légitimité internationale des mesures coercitives ? L'ONU demeure-t-elle l'instance centrale dans la définition, la conception, la planification et la mise en œuvre des opérations de paix ? C'est de l'impossibilité actuelle de donner une réponse pleinement affirmative à ces questions que surgit le débat sur la régionalisation. Il ne pourra s'achever qu'une fois ces questions résolues d'une façon ou d'une autre.

TROISIÈME PARTIE: ESSAI DE TYPOLOGIE DES OPÉRATIONS DE PAIX

MAINTIEN DE LA PAIX TRADITIONNEL (1ère GENERATION)

Les opérations menées par l'ONU depuis la trilogie fondatrice (ONUST, UNMOGIP et FUNU) jusqu'à la fin de la guerre froide ont donné lieu à une pratique bien établie. S'il ne faisait pas l'objet d'une codification formelle sous la forme d'une doctrine écrite, le maintien de la paix - aujourd'hui qualifié de « traditionnel » - se basait toutefois sur des principes solides qui, ensemble, constituaient une stratégie cohérente, ainsi que le montre le schéma ci-dessous.



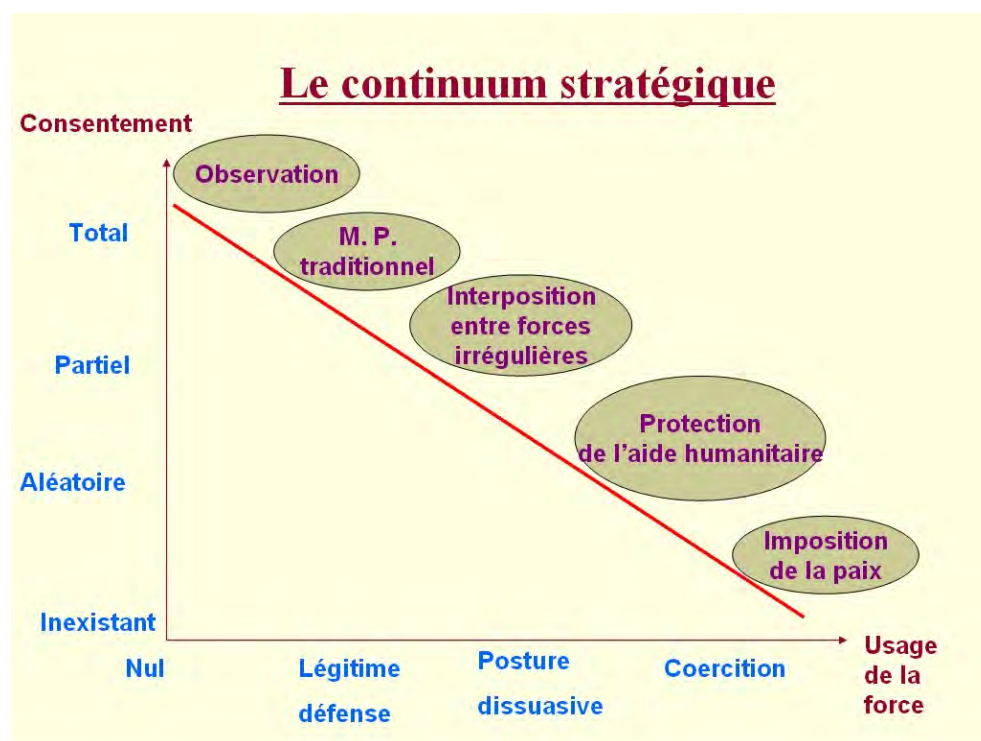
Ces principes de base ne furent pas fondamentalement remis en question par les premières opérations de deuxième génération en Namibie et au Cambodge (GANUPT, APRONUC) lesquelles, au contraire, s'appuyèrent sur ces principes pour afficher des ambitions croissantes et des mandats plus étendus.

En revanche, la trilogie funeste en Bosnie, en Somalie et au Rwanda (FORPRONU, ONUSOM, MINUAR) confronta les Casques bleus à des situations inédites - absence de cessez-le-feu, consentement des parties absent ou aléatoire – qui ont nécessité un réexamen des principes de base du maintien de la paix traditionnel.

LA THEORIE DU CONTINUUM

D'importants débats doctrinaux ont agité le début des années 90 sur les capacités d'adaptation de la doctrine du maintien de la paix à des conditions de déploiement totalement différentes de celles qui prévalaient lors des opérations de la première génération. Ces débats portèrent principalement sur la question du consentement et de l'usage de la force. Dans un premier temps, la tendance dominante considéra les différentes modalités d'intervention d'une tierce partie dans un conflit comme s'inscrivant dans un continuum stratégique⁶³. Depuis les options les plus légères, l'envoi d'observateurs militaires non armés, par exemple, jusqu'aux opérations de rétablissement de la paix avec usage de tous les moyens militaires disponibles, ce

continuum s'appuyait sur une logique simple : plus les conditions de base du déploiement étaient éloignées de celles du maintien de la paix traditionnel, plus les moyens militaires devaient s'accroître et plus la faculté de faire usage de la force était supposée s'élargir. L'opération somalienne sonnera le glas de la théorie de la continuité. L'expérience montra en effet que, quant bien même cela ne présentait guère de difficulté sur le plan opérationnel, la reconversion d'une opération d'imposition de la paix UNITAF) en une opération de maintien de la paix (ONUSOM II) posait un problème politique fondamental en raison de la nature intrinsèquement différente des deux modalités, la première étant de nature coercitive et la seconde de nature coopérative.



MAINTIEN DE LA PAIX ÉLARGI (2e GENERATION)

L'on doit à Charles Dobbie⁶⁴ la conceptualisation du maintien de la paix élargi (*Wider Peacekeeping*). Directement inspiré de la situation rencontrée par les Casques bleus britanniques déployés en Bosnie dans le cadre de la FORPRONU, ce concept s'appuie sur une différenciation entre les niveaux auquel le consentement existe ou non. Dans le maintien de la paix traditionnel, les soldats de la paix s'interposent entre des forces armées régulières, plutôt disciplinées et dont les chaînes de commandement sont fiables. Dans ces conditions, le consentement donné par les autorités politiques des belligérants au déploiement d'une force de paix se diffuse sans difficulté à travers l'ensemble de la chaîne hiérarchique jusqu'aux unités déployées sur le terrain.

Lorsqu'une opération de paix se déploie dans le contexte d'un conflit intra-étatique où les parties belligérantes comprennent des groupes armés à la structure volatile et aux comportements imprévisibles, le consentement obtenu au niveau des responsables politiques ne garanti plus une bonne coopération des unités déployées sur le terrain. Dans ces conditions, des modalités opérationnelles plus proactives, un armement plus lourd et des règles d'engagement plus permissives sont nécessaires pour permettre aux soldats de la paix

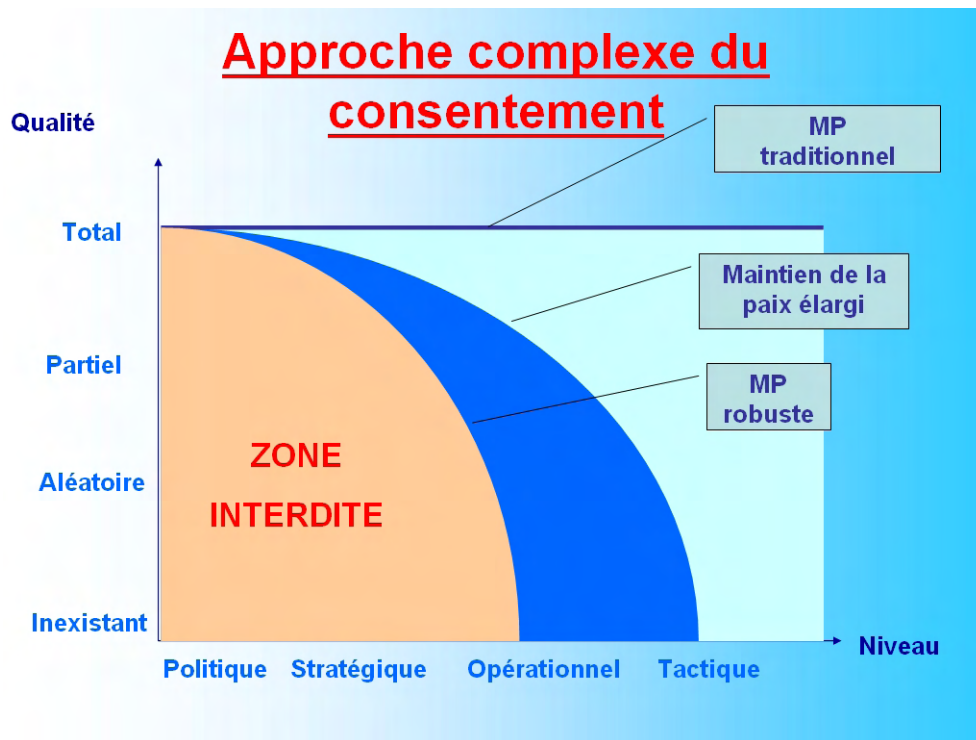
d'accomplir leur mandat ainsi que pour assurer leur propre sécurité. L'opération n'en devient pas pour autant coercitive.

Une interprétation stricte du principe d'impartialité conduit les gardiens de la paix à ne pas différencier leur attitude vis-à-vis des parties, qu'elles soient respectueuses des accords ou non. Ce faisant, l'opération de paix se condamne à l'inefficacité tant que les parties n'auront pas accepté de cesser les combats et de rendre leur liberté de mouvement aux soldats de la paix. Une telle interprétation peut mener aux catastrophes telles que la chute des enclaves musulmanes en Bosnie et au génocide rwandais. C'est pour cette raison que les rédacteurs du Rapport Brahimi soulignèrent que pour une opération de paix, « être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon et à tout moment⁶⁵ ». Le principe d'impartialité peut toutefois être interprété différemment. Si l'opération de paix doit demeurer globalement impartiale dans le sens où, au niveau politico-stratégique, elle ne soutient aucune des parties en particulier, elle peut néanmoins adopter des mesures coercitives à l'échelon local, à l'encontre de celle des parties qui tenterait de s'opposer par la force à l'exécution de son mandat. Cette conception conduit à la notion de maintien de la paix robuste dont la doctrine a été esquissée par le général Cammaert, sur base de son expérience dans l'Est de la République démocratique du Congo⁶⁶.

Ces développements amènent aujourd'hui à ne plus considérer la question du consentement de façon unidimensionnelle. On se doit, en effet, de mesurer la qualité de celui-ci à tous les niveaux. Le niveau politique d'abord, c'est-à-dire le niveau gouvernemental dans le cas d'un acteur étatique ou le leader politique dans le cas d'un groupe rebelle ou d'une faction armée. Le niveau stratégique ensuite, c'est-à-dire l'état-major, dans le cas d'un État belligérant, ou le commandant militaire dans le cas d'une force armée non étatique. Le niveau opérationnel enfin, qui est celui du commandement local.

Dans le cas d'un acteur étatique, la probabilité est grande qu'un consentement de bonne qualité au niveau politique se transmette de façon fiable aux échelons subalternes. Des exceptions peuvent toutefois exister si l'État est déstructuré et la chaîne de commandement non fiable (cas de la RD Congo); ou encore lorsque le gouvernement donne son consentement formel mais laisse faire voire encourage certains groupes paramilitaires alliés à défier le cessez-le-feu voire à agresser les soldats de la paix (cas du Darfour).

Lorsque les parties non étatiques sont majoritaires dans le conflit, la distinction entre les niveaux de consentement est encore plus vitale car il est hautement probable qu'un consentement formel donné par les leaders politiques ne se traduira pas par une coopération fiable au niveau opérationnel.



Lorsque le consentement est arraché au terme d'un processus diplomatique incluant des pressions, des sanctions et des menaces (Darfour) ou lorsque l'autorité gouvernementale est à ce point affaiblie que son consentement ne donne aucune garantie de coopération au niveau opérationnel (RD Congo, Somalie), l'on se trouve à la frontière de la zone interdite. Toutefois, une situation humanitaire dramatique, la nécessité de protéger les populations civiles ou encore la crainte d'une extension du conflit peuvent motiver le déploiement d'une opération de paix. Officiellement déployée pour maintenir la paix, l'opération est rapidement confrontée à l'absence de celle-ci, l'encre de l'accord de paix n'était pas encore sèche que déjà les combats reprennent, ...s'ils avaient jamais cessé. Parce qu'elles évoluent dans un environnement dangereux et difficile, ces missions sont importantes en taille (17 000 hommes pour la MONUC, 23 000 pour la MINUAD) et disposent d'un armement robuste. Pour autant, en l'attente d'un véritable règlement politique du conflit, elles n'ont d'autres choix que de tenter de limiter les dégâts; au niveau militaire en protégeant les camps de déplacés et de réfugiés et en sécurisant l'acheminement de l'aide humanitaire; au niveau politique en s'efforçant de créer progressivement, au niveau local, les conditions d'une reprise du dialogue politique entre les belligérants.

QU'EST CE QU'UNE OPÉRATION DE PAIX?

Le terme opération de paix vient s'ajouter à une liste déjà longue de vocables désignant les différentes formes d'interventions dans les conflits armés en vue de contribuer à leur résolution. Cette adjonction répond à un besoin : celui d'un concept suffisamment large pour embrasser l'ensemble du spectre des activités déployées en soutien à un processus de paix.

Ces dernières années, la multiplication des opérations, l'accroissement de leur taille, la variété des contextes, des mandats et des acteurs impliqués ont assez logiquement débouché sur une inflation conceptuelle d'autant plus difficile à cerner que le choix des vocables est souvent

chargé d'enjeux politiques⁶⁷. Ainsi, le concept le plus fréquemment utilisé – opération de maintien de la paix — ne peut-il aujourd'hui être employé sans l'adjonction d'un qualificatif : « traditionnel », « robuste », « élargi »,...

À l'évidence, le terme « opérations de paix » ne peut lui-même être défini sans préalablement s'intéresser à l'ensemble de la problématique de la résolution des conflits. L'intervention d'une tierce partie dans un conflit dans le dessein de contribuer à le résoudre peut en effet revêtir une très grande variété de formes. À cet égard, cinq critères doivent permettre de les différencier entre elles.

Qui exécute l'opération ?

La diversification des acteurs est l'une des évolutions marquantes de ces dernières années. Longtemps l'apanage de l'Organisation des Nations unies, les opérations de paix sont aujourd'hui conduites soit par l'ONU, soit par une organisation régionale (UE, UA, OTAN), soit par un État (la France pour l'Opération Turquoise au Rwanda en 1994), soit par une coalition d'États, soit encore par des constructions complexes telle que celle mise en place pour l'opération hybride ONU-UA au Darfour.

Qui mandate l'opération ?

L'autorité qui mandate est celle qui assume la responsabilité politique de l'opération et lui confère sa légitimité. Pour certains, le Conseil de sécurité de l'ONU détient un monopole absolu à cet égard. Pourtant, au plus fort de la guerre froide, lorsque le Conseil de sécurité était paralysé par l'usage intempestif du veto, la résolution « Union pour la paix » octroya à l'Assemblée générale la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale afin qu'elle prenne le relai du CS défaillant. Un mécanisme analogue pourrait sans doute reconnaître aux organisations régionales une faculté à conférer une certaine légitimité à une opération dès lors que le Conseil de sécurité n'est pas en mesure de le faire.

Quelles sont les modalités opérationnelles ?

Depuis la fin de la guerre froide et le renouveau des opérations de maintien de la paix qui en a résulté, on a pu assister à une prise de conscience progressive du caractère nécessairement multidimensionnel que devait revêtir l'intervention d'une tierce partie si elle voulait servir avec efficacité la résolution d'un conflit. Les opérations d'aujourd'hui ne se contentent plus de déployer un cordon de soldats de la paix chargés de surveiller une ligne de cessez-le-feu, elles se présentent davantage comme des organes modulaires à l'architecture variable. Chaque conflit étant spécifique, il appartient à l'opération de s'y adapter en agrégeant les modules permettant de faire face aux dimensions particulières de la situation rencontrée. Ainsi, outre la dimension sécuritaire, les opérations de paix doivent aujourd'hui prendre en charge des responsabilités dans les domaines les plus divers : coordination de l'aide humanitaire, actions spécifiques en direction des femmes, prise en charge des enfants soldats, réforme du secteur de la sécurité, déminage, soutien au processus électoral, démobilisation, désarmement et réintégration des anciens combattants, soutien à la reconstruction du système judiciaire,... Bref, le spectre des activités s'est considérablement étendu.

Quelles sont les modalités relationnelles avec les parties ?

Les premières opérations de l'ONU ont été déployées après l'établissement d'un cessez-le-feu et avec l'accord des parties au conflit. Ces deux critères déterminent d'ailleurs ce que l'on dénomme aujourd'hui le « maintien de la paix traditionnel ». Dans le cadre de telles opérations, la Force s'astreint à une stricte impartialité car seule cette dernière permet de pérenniser le consentement des parties et d'assurer la sécurité du personnel déployé. Du reste, l'armement léger dont il est pourvu voit son usage circonscrit à la stricte légitime défense.

Pourtant, dès 1960, au Congo, l'ONU expérimente une autre modalité : l'intervention dans le cadre d'un conflit intraétatique, en l'absence d'un cessez-le-feu respecté et sans accord fiable de la part de l'ensemble des parties au conflit. Trente années plus tard, au sortir de la guerre froide, les Casques bleus seront confrontés à ce même type de contexte en Somalie et en Bosnie, d'abord, derechef au Congo et au Soudan, ensuite. En fonction de la qualité du consentement des parties, le registre relationnel qui s'établit entre celles-ci et la Force varie de la coopération à la coercition selon un continuum qui impose une grande flexibilité dans le mandat de l'opération. L'expérience a toutefois démontré que si des troupes bien entraînées pouvaient aisément passer du maintien à l'imposition de la paix, sur le plan politique, en revanche, il s'avérait impossible de reprendre une coopération normale avec des parties vis-à-vis desquelles il avait été fait usage de la force à grande échelle. L'impartialité est un capital qui, une fois dilapidé, ne peut être reconstitué.

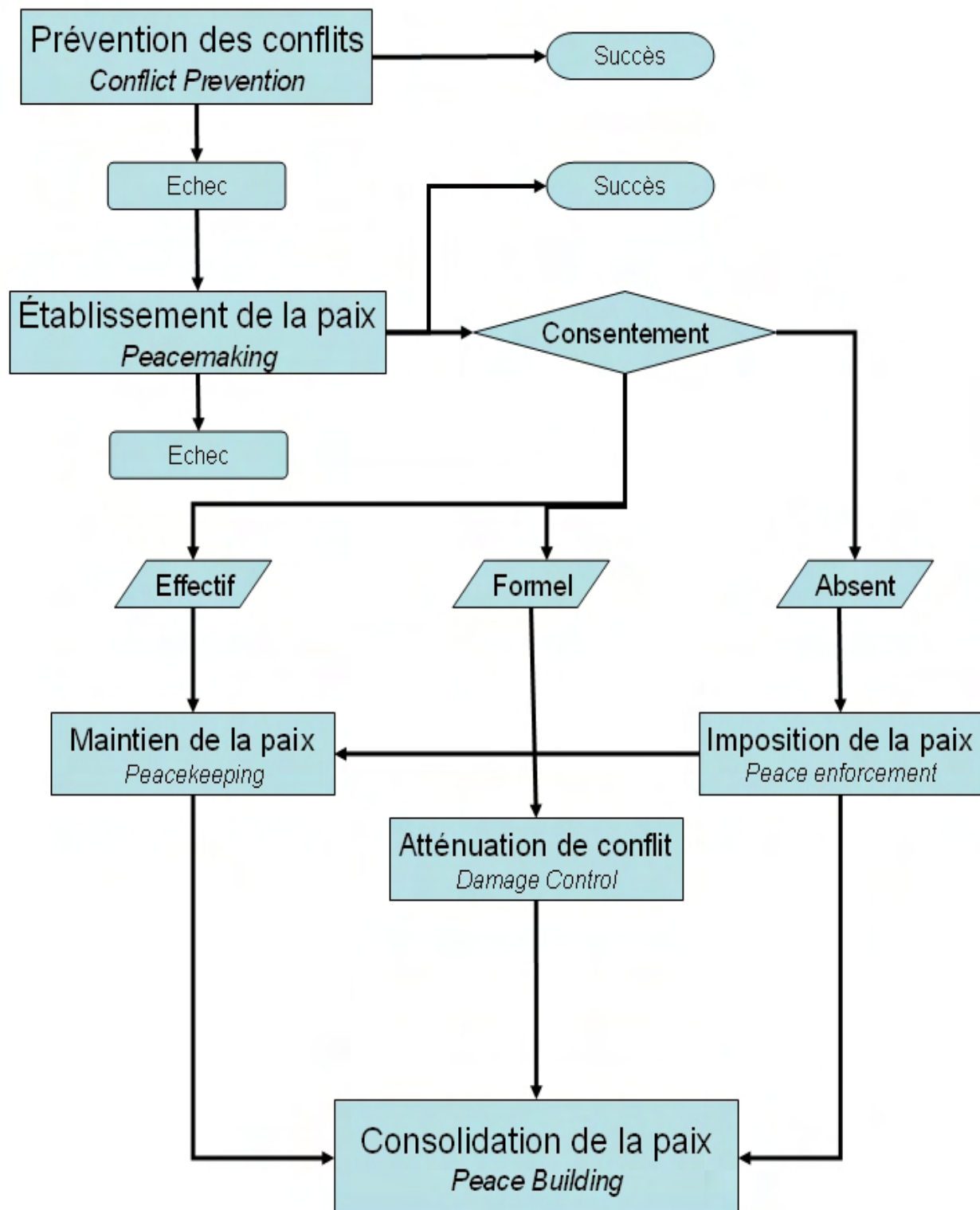
À quel stade du conflit l'opération a-t-elle lieu ?

Une autre évolution marquante consiste dans l'extension du cadre temporel dans lequel sont envisagées les opérations contemporaines. Les conflits des années 90 ont en effet enseigné que la construction de la paix était une affaire de temps long. La cessation des hostilités, l'établissement d'un cessez-le-feu, voire la signature d'un accord politique mettant fin au conflit constituent certes des étapes essentielles et nécessaires, mais elles ne suffisent pas à produire une paix durable. Seul un patient travail de construction de la paix peut y parvenir. On le voit bien en Bosnie. Près de 15 ans après les accords de Dayton, l'accompagnement international - aujourd'hui assuré sur le plan civil, politique et militaire par l'Union européenne - bien que notablement réduit, demeure toutefois nécessaire pour conduire ce pays vers son intégration au sein de l'Union européenne qui lui fournirait le contexte propice à une pacification durable. Si le cadre temporel de l'intervention s'étend en aval du conflit, il se dilate également en sens inverse pour intégrer l'amont du conflit lui-même. En effet, la prévention des conflits demeure la méthode la moins coûteuse et la plus efficace pour maintenir la paix et la sécurité internationale. C'est la raison pour laquelle, l'ONU et les organisations régionales ont développé des instruments spécifiques (alerte rapide, arbitrage, bons offices,...) à cet effet. Il existe pourtant encore une importante marge de progression en ce domaine.

On le voit, le champ des interventions s'est élargi et, avec lui, le vocabulaire utilisé pour décrire ces modalités multiples. Il manquait toutefois un terme suffisamment général pour les recouvrir toutes pour ce qu'elles ont en commun et qui les distingue radicalement d'une intervention armée classique : la volonté de prévenir un conflit, rétablir ou consolider la paix. Une « opération de paix » désigne dès lors :

« Une intervention multinationale revêtue de la légitimité internationale, visant à prévenir un conflit ou à rétablir, maintenir, stabiliser, consolider ou imposer la paix par le déploiement de personnel militaire, policier ou civil. »

Typologie chronologique des opérations de paix



Liste des tâches pour chaque type de mission

1. Prévention des conflits

- 1.1. Alerte précoce
- 1.2. Gestion des crises
- 1.3. Déploiement préventif

2. Établissement de la paix

- 2.1. Arbitrage
- 2.2. Bons office
- 2.3. Médiation

3. Maintien de la paix

- 3.1. Observation
- 3.2. Interposition
- 3.3. Opérations multidimensionnelles

4. Atténuation de conflit

- 4.1. Actions robustes
- 4.2. Protection des civils
- 4.3. Aide humanitaire
- 4.4. Opérations multidimensionnelles

5. Imposition de la paix

- 5.1. Sanctions
- 5.2. Opérations de contre insurrection
- 5.3. Opérations de guerre

6. Consolidation de la paix

- 6.1. Réforme du secteur de la sécurité (RSS)
- 6.2. Désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR)
- 6.3. Renforcement de l'État de droit
- 6.4. Opérations multidimensionnelles

QUATRIÈME PARTIE: UNE TRADITION POUR LE CANADA

LE LEADERSHIP CANADIEN

Le Canada a fait de sa participation aux opérations de paix de l'ONU, et maintenant de l'OTAN, un des axes majeurs de sa politique étrangère et de défense depuis l'après-guerre. Quelques années après la création des Nations Unies, les premiers militaires canadiens sont déployés en 1948-1949 au Proche-Orient ainsi qu'entre l'Inde et le Pakistan pour observer des accords de cessez-le-feu. En 1956, lors de la crise de Suez, le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères Lester B. Pearson propose la création d'une force d'interposition de Casques bleus afin de surveiller le respect d'un cessez-le-feu entre belligérants. Le Canada s'engage alors résolument dans les opérations de paix, et Pearson obtient en 1957 le seul prix Nobel de la paix attribué à un Canadien. Dès lors, le maintien de la paix devient au Canada un objet de révérence. Il façonne notre politique étrangère et crée un mythe, chez nous comme à l'étranger, à propos de notre identité nationale : le Canada serait un pays de gardiens de la paix. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, le Canada participe à toutes les opérations de paix de l'ONU. Depuis un demi-siècle, à entendre les discours de la majorité de nos politiciens, historiens, chercheurs et, même, hommes d'affaires, les Canadiens ont profondément intériorisé le maintien de la paix. Et le monde y croit, jusqu'à l'absurde, comme Francis Fukuyama. Dans un livre récent dont il dirige la publication, *Nation-Building*, le célèbre auteur affirme que l'incapacité de plusieurs contingents militaires à passer d'une posture de *maintien de la paix* à celle de *l'imposition de la paix*, résulte du fait que « certaines armées contemporaines, comme celle du Canada, ont été formées spécialement en fonction des missions de maintien de la paix, tandis que d'autres, comme celle des États-Unis, ont été formées pour la guerre classique⁶⁸ ». Les militaires canadiens à Chypre, en 1974, en Croatie, en 1993, et aujourd'hui, en Afghanistan, trouveraient l'affirmation erronée. Et elle l'est, car les militaires canadiens sont bel et bien entraînés pour faire la guerre⁶⁹. Pardonnons à Fukuyama, il était sans doute pressé d'écrire son chapitre. En même temps, peut-on lui faire des reproches? N'a-t-il pas été influencé par la place centrale que le Canada accorde au maintien de la paix dans sa politique étrangère et de défense et la diffusion de l'image de « gardien de la paix » que le gouvernement véhicule auprès de ses concitoyens et dans le monde? Ainsi, dans le Livre blanc sur la défense nationale publié par le gouvernement Chrétien en 1994, on peut lire au chapitre 6, consacré à la sécurité internationale : « Nous sommes les héritiers d'une remarquable tradition de service à l'étranger et fiers du prix Nobel de la paix décerné à Pearson. » Non seulement ce discours est-il véhiculé par le gouvernement du Canada, ses diplomates et ses politiciens, mais il est à ce point intériorisé par la population que la brasserie Molson s'est fait un point d'honneur de s'en servir pour mousser ses bières. Soucieuse sans doute de contrer les effets du libre-échange sur le commerce de la bière avec les États-Unis, cette brasserie a lancé en 2000 à la télévision une publicité en anglais où on peut apercevoir un jeune homme s'exclamant : « Je crois au maintien de la paix et non au maintien de l'ordre, je m'appelle Joe et je suis Canadien. »

CHANGEMENT DE RÔLES

Paradoxalement, au moment même où Joe le Canadien fait du maintien de la paix une caractéristique de son identité, le Canada a amorcé depuis plusieurs années un changement vers des interventions plus robustes qui confinent à *l'imposition de la paix*. En effet, la première moitié des années quatre-vingt-dix est une période particulièrement traumatisante pour les opérations de paix de l'ONU en général et pour les Canadiens en particulier qui y participent. La trilogie funeste – Somalie, Bosnie et Rwanda – secoue les consciences dans le monde et

affecte directement les Canadiens. Pour la première fois, ceux-ci sont confrontés aux violences extrêmes de la nouvelle conflictualité, et leurs militaires y assistent, impuissants. Deux de leurs généraux – Lewis MacKenzie et surtout Roméo Dallaire – vivent au quotidien et personnellement les insuffisances de l'ONU et les massacres à grande échelle. Ces expériences amènent le gouvernement canadien – et plusieurs gouvernements occidentaux – à revoir la façon même d'appréhender les conflits modernes. Pour eux, le maintien de la paix traditionnel n'est plus adapté aux conflits internes, aux guerres civiles, au nettoyage ethnique, c'est-à-dire aux situations où l'ONU est appelée à intervenir.

Le gouvernement Mulroney prend la mesure des changements de l'après-guerre froide. Dans son exposé sur la défense du Canada publié en 1992, il souligne les dangers de la montée des nationalismes et de l'intégrisme religieux. Deux ans plus tard, Jean Chrétien et les libéraux font de même et promettent un effort accru, tant sur le plan militaire que diplomatique. Leur gouvernement publie en 1994 un Livre blanc où il est affirmé que le plafond de 2000 militaires déployés à l'étranger, fixé par les gouvernements antérieurs, doit être relevé. Ils promettent donc que le Canada augmentera le nombre de ses troupes en réserve de l'ONU pour atteindre 4000 militaires et même d'en déployer jusqu'à 10 000 en cas de besoin. La barre est si haute qu'elle ne sera jamais atteinte. En effet, dès 1996, alors que des millions de réfugiés rwandais vivent des jours dramatiques dans les forêts de l'est du Congo démocratique, Chrétien tente une mission de sauvetage. C'est un désastre, car le pays n'a pas les moyens de ses ambitions. Il doit renoncer faute de disposer de la capacité opérationnelle à mener la mission⁷⁰. Entre-temps, Lloyd Axworthy devient ministre des Affaires étrangères et développe un programme humanitaire et interventionniste axé sur la sécurité humaine et les droits de la personne. Le Canada appelle les États membres de l'ONU à répondre de manière robuste aux violations des droits humains. Cette campagne aboutit à la création de la Cour pénale internationale en 1998, à la justification de l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999, et à la conceptualisation du principe de *Responsabilité de protéger* en 2001. Parallèlement, le Canada se retire progressivement des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour se joindre aux *opérations de paix plus robustes* de l'OTAN en Bosnie, au Kosovo et, surtout, en Afghanistan à partir de 2003, ou de coalitions de volontaires comme lors des interventions multinationales à Timor, en 2003, et à Haïti en 2004. Si le Canada met quelque 2700 militaires à la disposition des missions de l'ONU en 1994, seuls 179 militaires et policiers participent à ces missions en septembre 2009, alors qu'environ 2800 militaires sont déployés sous le drapeau de l'OTAN en Afghanistan.

Plusieurs facteurs expliquent ce changement. Sur le plan international, on l'a dit, la conflictualité de l'après-guerre froide est caractérisée par les guerres civiles et les massacres. Afin d'y faire face, il faut que les « gardiens de la paix » adoptent une nouvelle posture, plus robuste. L'ONU ne pouvant s'engager dans cette voie, l'OTAN et les organisations régionales sont appelées en renfort, tout heureuses de se trouver un nouveau rôle après la chute du mur de Berlin. L'engagement de l'OTAN, par exemple, a trois avantages pour les pays occidentaux : premièrement, l'organisation est plus homogène que l'ONU, et ses membres travaillent ensemble depuis 1949; deuxièmement, l'OTAN peut déployer des moyens militaires considérables afin de mettre en œuvre un mandat robuste; enfin, troisièmement, le recours à l'OTAN permet de s'assurer de la participation des États-Unis dans une intervention. L'ONU met donc à profit la disponibilité de l'OTAN afin de mettre en œuvre des mandats de paix plus robuste en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan. Qui plus est, bien des observateurs et spécialistes constatent que tous les pays n'ont pas les mêmes capacités militaires et logistiques ni la même volonté politique de s'engager dans certaines missions plutôt que d'autres. Une division du travail s'installe entre ceux qui préfèrent le maintien de la paix à la sauce onusienne et ceux qui sont disposés à entreprendre des missions plus violentes⁷¹. Enfin, autre facteur, la multiplication des opérations de paix entraîne une augmentation quantitative et qualitative du

nombre de pays contributeurs, représentant principalement le Sud. Ainsi, en 1982, sur les dix premiers pays contributeurs de troupes de l'ONU, sept sont occidentaux. En 1994, le rapport est inversé : six sont des pays du Sud⁷². Dans les années suivantes, cette tendance va s'accroître avec la décision de l'OTAN et de l'UE de se lancer dans les opérations de paix et des pays occidentaux de s'y joindre massivement.

Sur le plan national, le Canada suit la tendance des autres pays occidentaux avec d'autant plus d'enthousiasme que les Canadiens ont vu l'un des leurs au service de l'ONU, le général Roméo Dallaire, assister, impuissant, au génocide de centaines de milliers de Rwandais. Plus jamais ça, dit-on à Ottawa. Ce changement de cap va s'accroître après les attentats du 11 septembre. Au lendemain des attaques, le Canada décide de rejoindre la coalition américaine afin de renverser le régime taliban en Afghanistan. Un premier bataillon de 800 militaires est envoyé à Kandahar en 2002 alors que des commandos spéciaux et des forces maritimes et aériennes participent aux opérations de lutte antiterroriste⁷³. Cet événement tragique va aussi accélérer la réflexion à Ottawa sur la posture militaire du Canada dans le monde. En particulier, les militaires canadiens poussent à l'approfondissement des relations avec leurs collègues américains. La défense de l'Amérique du Nord et la possibilité de mener des opérations militaires avec les Américains deviennent politiquement acceptables⁷⁴. À cet effet, les militaires ont besoin d'un outil adapté aux nouvelles missions et bien financé, or, à ce moment là, il ne l'est pas. Depuis une quinzaine d'années en effet, les dépenses de défense diminuent ainsi que le nombre d'effectifs au sein des Forces canadiennes. Des études publiées par le Bureau du Vérificateur général, la Chambre des Communes, le Sénat, des universités et des centres d'études dressent un bilan accablant de l'état de l'outil militaire. Ce constat se cristallise avec la publication en 2003 d'une étude fouillée du spécialiste Douglas Bland qui affirme que, dans quelques années, le Canada sera effectivement désarmé et incapable de mener des opérations militaires nationales et internationales⁷⁵. Au vu de notre engagement en Afghanistan depuis sept ans, il semble que la mort annoncée de la capacité de défense du Canada était quelque peu prématurée.

Quoi qu'il en soit, la mission en Afghanistan est le moment tant attendu par de nombreux militaires pour montrer aux Canadiens qu'ils peuvent combattre et, donc, faire autre chose que du maintien de la paix⁷⁶. Le général Rick Hillier, d'abord commandant de la force de l'OTAN à Kaboul en 2003-2004, puis chef d'état-major des Forces canadiennes de 2005 à 2008, symbolise cette aspiration. Il convainc le gouvernement canadien de l'importance de reconfigurer les Forces canadiennes afin de faire face aux défis nouveaux. À cet égard, l'Afghanistan est l'exemple concret des conflits de l'avenir, c'est un test⁷⁷. Au fur et à mesure que le Canada s'engage dans ce pays, il retire ses troupes des autres théâtres extérieurs où il est présent. La publication en 2005 de l'Énoncé de politique internationale (EPI) va refléter le reformatage des Forces canadiennes et le repositionnement du Canada dans le monde. Le gouvernement de Paul Martin ne renie pas son engagement envers l'ONU ou les missions de paix, mais il met l'accent d'abord et avant tout sur le partenariat nord-américain, la lutte au terrorisme et la capacité pour les militaires de soutenir des forces expéditionnaires déployées afin de reconstruire des États faillis et d'éviter des massacres et des génocides.

LA CONFUSION DANS LES ESPRITS

La mission en Afghanistan doit représenter ce nouveau positionnement. Du moins, c'est ainsi qu'elle est présentée aux Canadiens. En intervenant dans ce pays, le Canada poursuit sa noble tradition de gardien de la paix et vient au secours des « victimes de la défaillance de leur État », souligne le gouvernement dans son cahier d'introduction à l'EPI⁷⁸. Entre 2003 et 2005, cette description est, à l'époque, en phase avec la réalité. Les soldats canadiens sont effectivement

déployés à Kaboul où une paix relative règne et où ils entreprennent des actions *de maintien* et *de consolidation de la paix* en collaboration avec d'autres contingents de l'OTAN. Ailleurs, dans le pays, une coalition (*Enduring Freedom*) dirigée par les États-Unis mène des opérations de guerre contre les taliban et les terroristes d'Al Qaeda. Toutefois, à l'été 2005, le gouvernement prend la décision de transférer les militaires canadiens à Kandahar, la région la plus violente de l'Afghanistan. Ce changement est présenté aux Canadiens plus comme un simple déménagement qu'une transformation radicale de la posture militaire des troupes dans ce pays. Comme le rappelle Janice Gross Stein et Eugene Lang, « aucun représentant officiel, ni civil ni militaire, n'a prononcé le mot guerre pour décrire ce qui se passait en Afghanistan.⁷⁹ » (). Dans leurs notes de briefing, de hauts responsables de la Défense nationale décrivent la mission « en tant que rôle plus robuste de soutien à la paix (...) »⁸⁰. » () Le gouvernement présente la mission comme la concrétisation sur le terrain de sa stratégie des trois D (défense, diplomatie et développement) afin de venir au secours des États faillis. Ainsi, le ministre de la Défense nationale, Bill Graham, soutient que « pour être efficaces dans les opérations robustes de maintien de la paix d'aujourd'hui, il est évident que nos troupes doivent être à la fois des guerriers, des diplomates et des travailleurs humanitaires. (...) L'image du guerrier-diplomate-humanitaire est certainement conforme avec l'approche des 3-D du gouvernement dans les affaires internationales – c'est-à-dire l'intégration des efforts diplomatiques, de défense et de développement.⁸¹ »

Le nouveau gouvernement conservateur et les Forces canadiennes ne font pas les choses autrement, et deux exemples nous servent à le démontrer. Premièrement, dans la partie consacrée à l'Afghanistan lors de son premier discours devant l'ONU en octobre 2006, le premier ministre Harper ne mentionne pas une seule fois l'OTAN, mais déclare que « toutes nos actions en Afghanistan – civiles et militaires – sont menées en conformité avec le mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies⁸². » L'expression « la mission de l'ONU » revient constamment dans son discours. Deuxièmement, le Secteur de l'Est (Québec) des Forces terrestres a conçu une présentation électronique destinée à décrire les activités des militaires canadiens en Afghanistan⁸³. En guise d'ouverture, la première diapositive présente côte à côte deux informations véridiques, mais qui portent à confusion : « le Canada a inventé les Casques bleus » et « le Canada fait partie des pays qui ont choisi de faire la guerre au terrorisme ». Compte tenu de l'histoire particulière du Canada sur la scène internationale et de sa relation avec l'ONU, lorsque les Canadiens écoutent le premier ministre ou visionnent la présentation sur diapositives de l'armée, ils sont amenés à croire qu'il y a des Casques bleus de l'ONU en Afghanistan et que ceux-ci font la guerre au terrorisme. Cette confusion est en partie compréhensible. En effet, trois missions aux mandats distincts cohabitent en Afghanistan : une minuscule mission politique de l'ONU composée de quelques centaines de personnes et chargée d'encadrer le processus politique afghan; une opération de l'OTAN rassemblant 38 pays et 60 000 militaires et dont les activités couvrent tout le spectre d'une opération de paix : dans certaines provinces, la FIAS tente de prévenir le conflit, dans d'autres, elle maintient la paix et, enfin, dans certaines parties du pays elle est engagée dans des combats qui relèvent de l'imposition de la paix; enfin, l'opération antiterroriste *Enduring Freedom*. Il est donc particulièrement compliqué de saisir toute la complexité du théâtre afghan. Même les dirigeants de l'ONU et de l'OTAN sur place se contredisent lorsqu'on leur demande de qualifier la nature de leur mission : à la question de savoir si la mission en Afghanistan en est une de *maintien de la paix*, un des auteurs de l'étude s'est fait répondre par un oui et par un non⁸⁴.

Au Canada, le discours des politiciens et, même, de certains experts, met l'accent sur l'ONU et non sur l'OTAN, ce qui brouille la réalité. Cet effacement de l'OTAN et ce refus de livrer un discours clair et précis sur la nature des activités se déroulant en Afghanistan n'est pas propre au Canada. En France, au lendemain de la mort de dix soldats français près de Kaboul, en août

2008, le ministre de la Défense nationale se livre à des acrobaties sémantiques pour qualifier ce qui se passe en Afghanistan. Il refuse d'utiliser les mots de « guerre » ou de « lutte anti-insurrectionnelle » et insiste pour dire que la France est en mission de paix dans ce pays. Cela lui vaut une cinglante réplique d'un éminent député de son parti, Pierre Lellouche, un des plus grands spécialistes français des affaires militaires. Alors qu'on lui demande ce qu'il pense de l'émotion suscitée par la mort des dix soldats, le député répond : « Le reproche que l'on peut faire aux autorités politiques et militaires françaises, c'est de ne pas avoir clarifié la présence de notre pays en Afghanistan. Contrairement à ce qu'affirme le ministre de la Défense Hervé Morin, c'est une guerre, et non une opération de police⁸⁵. » Ce refus de nommer les choses entraîne chez les Français une certaine confusion quant au rôle de leurs soldats en Afghanistan. Des parents d'un des soldats tués près de Kaboul déclarent qu'ils croyaient « que l'Afghanistan, c'était comme au Kosovo, un genre (de mission) de Casques bleus⁸⁶. »

Les Canadiens ne pensent pas différemment et l'historien Jack Granatstein n'hésite pas à souligner brutalement les contradictions de ses concitoyens. « La plupart des Canadiens et un trop grand nombre de leurs dirigeants parlent à n'en plus finir de leur valeurs et disent, haut et fort, que le maintien de la paix est notre apport au monde — mais c'est faux. (...) La majeure partie de nos troupes à l'étranger combatte les terroristes au sein de missions d'imposition de la paix ou de guerres. Pour une raison ou pour une autre, les Canadiens ne comprennent pas cette réalité, sauf lorsqu'un soldat revient au pays dans un cercueil.écrit-il⁸⁷ ». Granatstein a raison. Le Canada concentre dorénavant pratiquement toutes ses troupes à l'étranger dans la mission afghane ce qui en fait, parmi ses alliés traditionnels, un des rares à entretenir une telle posture militaire, comme le démontre le tableau ci-dessous.

Répartition des effectifs déployés dans les opérations de paix en septembre 2009						
	ONU	OTAN-FIAS	OTAN-Autres	UE	Autres	Total
Canada	179	2800	5	5	31	3020
États-Unis	82	29950	1483	77	715	32307
France	2021	3160	1368	284	32	6865
GB	263	9000	84	147	6	9500
Allemagne	512	4050	2350	379	23	7314
Italie	2602	2795	1935	554	99	7985
Espagne	1110	780	542	364	20	2806
Pays-Bas	47	1770	8	141	7	1973
Australie	105	1090	0	0	1194	2382

Données : Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix.

Cette concentration des troupes canadiennes sur un seul théâtre prête flanc à la critique. Le gouvernement canadien ne peut offrir aux Canadiens – qui chérissent l'image du Casque bleu - un autre exemple de déploiement de « gardiens de la paix » alors que les autres alliés traditionnels du Canada peuvent le faire. Cette posture attire donc le soupçon que le Canada a définitivement abandonné le maintien de la paix⁸⁸.

On l'a dit plus haut, la décision du Canada de s'engager dans des opérations de paix en dehors de l'ONU a été motivée en grande partie par l'incapacité de cette institution à gérer les missions déployées dans des territoires où la paix est fragile ou tout simplement inexistante. Or, à cet

égard, l'ONU a beaucoup évolué depuis les années quatre-vingt-dix et la présente opération au Liban (FINUL II) en est un bon exemple et devrait inciter le Canada à retourner sous le drapeau de l'ONU. Au mois d'août 2006, lorsqu'ils furent sollicités par l'ONU pour contribuer au renforcement de la FINUL, les pays européens y virent une occasion de placer un pion politique important sur le théâtre du Proche-Orient. En effet, jusque-là, la diplomatie de l'UE, basée sur l'équilibre entre Israël et ses opposants arabes ainsi que sur un soutien financier à l'Autorité palestinienne, peinait à produire des dividendes, et les Européens demeuraient marginalisés. Toutefois, la plupart des pays européens susceptibles de fournir d'importants contingents étaient, comme le Canada, entrés, dès le milieu des années 90, dans une période d'hibernation qui les tenait éloignés des opérations onusiennes. Les Français, les Britanniques, les Hollandais et les Espagnols en Bosnie, les Italiens en Somalie, les Belges au Rwanda, la plupart avaient vécu douloureusement les errements onusiens du début de la décennie 90. Depuis lors, ils opéraient sous le drapeau de l'OTAN ou de l'UE, mais plus sous celui de l'ONU. Dès lors, lorsque les discussions s'engagèrent pour renforcer la mission au Liban, les Européens entendirent poser leurs conditions, d'autant qu'ils se trouvaient en position de force, l'ONU ne disposant d'aucune solution de rechange.

Le résultat obtenu est pour le moins novateur. La FINUL II est bien une opération de maintien de la paix de l'ONU. Son mandat ne s'éloigne guère de ceux des opérations dites traditionnelles, mais, à y regarder de plus près, les différences sont considérables, et ce, à tous les niveaux : armement lourd (chars de combat, missiles anti-aériens, composante navale...), règles d'engagement renforcées, état-major de la Force adapté aux standards « OTAN », création d'une « cellule militaire stratégique » au sein du DOMP, non-subordination du Commandant de la Force à un Chef de Mission⁸⁹. Le Canada n'a donc plus rien à craindre des nouvelles opérations de paix de l'ONU, d'autant plus que l'expérience acquise par ses troupes en Afghanistan pourrait être d'une grande utilité dans ces opérations où la force peut être utilisée, et la mission et ses effectifs mieux défendus qu'auparavant⁹⁰.

Le refus des Occidentaux en général et du gouvernement canadien en particulier de distinguer entre maintien de la paix et imposition de la paix afin de qualifier leurs interventions militaires est certainement le résultat d'une stratégie politique ayant comme objectif de faire accepter des interventions robustes par une opinion publique réticente, comme on peut le constater avec la mission en Afghanistan. En 2007, la firme de marketing *The Strategic Counsel* conseille au gouvernement conservateur de présenter l'intervention militaire en Afghanistan de manière à dresser un parallèle avec la tradition de maintien de la paix du Canada⁹¹. On suggère d'éviter les expressions « négatives » et d'utiliser des mots positifs comme « maintien de la paix », « reconstruction », « stabilité », aider « les femmes et les enfants ». Bref, parler de paix et non de guerre, exactement l'attitude que dénonce l'historien Granatstein. À l'évidence, cela n'a pas fonctionné. À force de manipuler les concepts, on ne risque plus seulement de semer la confusion, mais aussi de provoquer le rejet sinon la colère. Le Ministère de la Défense nationale en sait quelque chose. En mars 2008, il a reçu les résultats d'un vaste sondage qu'il a commandé à la firme Ipsos Reid portant sur l'opinion des Canadiens envers les Forces canadiennes et leurs missions⁹². Ce sondage n'a jamais été officiellement rendu public et il n'a fait l'objet que d'un court article par la Presse canadienne qui l'a obtenu grâce à une fuite. Les résultats ont de quoi faire réfléchir le gouvernement et les militaires. Les Canadiens « sont incertains de la différence entre les termes maintien de la paix et rétablissement de la paix ». Ils interprètent ce dernier comme « un rôle diplomatique ou politique qui consiste à faire la paix » alors que ce concept est susceptible d'entraîner des combats pour mettre en œuvre un mandat. Lorsqu'on demande aux Canadiens d'établir la priorité de trois types de missions à confier aux Forces canadiennes, ils choisissent la séquence suivante : mission strictement humanitaire; tâches d'observation et de surveillance; opérations qui comprennent des combats. Pour la firme

de sondage, les « tentatives récentes pour repositionner ce rôle traditionnel (de gardiens de la paix) en un rôle plus axé sur le rétablissement de la paix ont suscité peu d'intérêt, et encore moins d'approbation » chez les Canadiens.

Les Canadiens ne reculent pas devant la nécessité de recourir à la force afin de rétablir la paix. Ils ont majoritairement appuyé l'engagement de leur pays lors de la guerre du Golfe de 1991 et lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999. Pour eux, ces interventions étaient claires et la cause juste. La mission en Afghanistan est perçue différemment. Les Canadiens veulent aider le peuple afghan, mais sont profondément divisés sur le rôle de combat de leurs forces militaires dans ce pays.

CINQUIEME PARTIE: CONCLUSION

À la lumière de ce que nous venons d'exposer, on peut se demander si les opérations de paix menées par l'ONU ou d'autres acteurs non onusiens, autant dans leurs formes classiques que dans leurs formes plus robustes, sont un instrument utile et efficace afin de gérer ou de régler les conflits. On peut aussi se demander si le Canada, compte tenu des changements importants intervenus dans l'évolution de ces opérations de paix, devrait s'engager plus activement dans celles-ci. Avant d'évoquer la situation particulière du Canada, traçons un bilan sommaire de 60 ans d'opérations de paix.

LA MESURE DE L'ÉCHEC ET DU SUCCÈS

Un courant d'opinion, particulièrement intense dans les années quatre-vingt-dix, estime que le maintien de la paix est un échec⁹³. À preuve, les Casques bleus sont toujours à Chypre depuis 1964, et ils n'ont pu empêcher les génocides en Bosnie et au Rwanda ou les massacres de masse au Darfour. Les critiques du maintien de la paix n'ont pas tort et leur bonne foi n'est pas en cause. Toutefois, la mesure de l'échec du maintien de la paix ne peut se résumer aux fiascos survenus dans certaines missions, quel qu'en soit l'ampleur. La réflexion de Dennis C Jett peut sembler juste lorsqu'il écrit à la fin des années quatre-vingt-dix : « on peut se demander si (...) le maintien de la paix, lorsqu'il se solde par un échec, est pire que l'absence totale de maintien de la paix⁹⁴ » À quoi certains, à l'ONU, répondent : « On ne sait pas ce qui se serait passé si on n'avait pas été là⁹⁵. »

La polémique sur l'efficacité ou non du maintien de la paix a-t-elle eu lieu trop tôt? Nous croyons que oui. Au moment où cette polémique occupe une bonne partie du débat public, les expériences de maintien de la paix sont peu nombreuses et se divisent en deux catégories aux paramètres de mesure incompatibles. En effet, à la fin des années quatre-vingt-dix, il y a d'une part, les opérations de paix traditionnelles, avec un mandat d'interposition simple, prévisible et accepté par toutes les parties, et les nouvelles opérations de paix multidimensionnelles dotées d'un mandat complexe et, parfois, robuste et dont la communauté internationale fait l'expérience depuis moins de dix ans. Aucune comparaison n'est donc possible entre, d'une part, la Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) sur le plateau du Golan avec ses quelques centaines d'hommes et, d'autre part, l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC) et ses quelque 87 000 employés travaillant à la réhabilitation complète d'un pays. En janvier 1989, avant le début des grandes opérations multidimensionnelles qui commence la même année, il existe huit opérations de paix gérées par l'ONU et une – la Force multinationale et observateurs dans le Sinaï – sous le commandement d'une coalition ad hoc⁹⁶. Toutes sont de type traditionnel. Entre 1989 et la fin de 1999, 38 opérations de paix de l'ONU, trois de l'OTAN, trois de la CEDEAO, trois de la Russie, deux de l'Union africaine et neuf autres placées sous le chapeau d'États ou de coalitions ont été déployées dans 30 pays ou régions⁹⁷. Les échecs spectaculaires sont le résultat de conflits dans... quatre pays : Somalie, Bosnie, Angola et Rwanda. Dans la décennie qui suivra, entre janvier 2000 et janvier 2009, l'ONU et d'autres entités et regroupements vont lancer 35 nouvelles opérations de paix⁹⁸.

À l'évidence, la multiplication des opérations de paix au cours des quinze dernières années n'est pas le fruit de décisions prises à l'aveuglette. Si le maintien de la paix est devenu si populaire comme outil politique aux mains des organisations internationales et régionales et des décideurs étatiques afin de gérer ou de régler des conflits, c'est qu'il produit des résultats

positifs mesurables et quantifiables. Avec la création de quelque 80 opérations de paix depuis 1989, les chercheurs disposent maintenant d'un riche et large échantillon de cas sur lequel travailler. Au cours des cinq dernières années, plusieurs études sont venues tempérer sinon réfuter les bilans globalement négatifs dressés il y a une décennie et démontrer que le maintien de la paix fonctionne.

Ainsi, deux études de la Rand Corporation analysent le rôle des États-Unis dans la reconstruction des États depuis 1945 et celui de l'ONU depuis 1960 dans le cadre de ses opérations de paix ou de consolidation de la paix⁹⁹. Certes, il est toujours hasardeux de comparer les interventions entre elles. Certaines sont d'une ampleur sans précédent (Allemagne et Japon), d'autres plus modestes dans leurs moyens et plus simples dans leurs mandats (Timor oriental et Slavonie orientale). Pourtant, les experts de la Rand Corporation ont été en mesure de dresser un bilan. Les deux études ont comparé huit missions menées par les États-Unis et huit par l'ONU et ont tiré des enseignements de ces interventions sur la base du nombre de militaires et de policiers déployés, de l'assistance économique, de la durée de l'intervention et des objectifs fixés. Les conclusions sont limpides : « sur les huit situations gérées par l'ONU, sept sont pacifiées. Sur les huit situations gérées par les États-Unis, quatre sont pacifiées¹⁰⁰. » Pour sa part, une étude du *Human Security Centre*, de Vancouver, portant sur la diminution des conflits et des violations des droits humains dans le monde entre 1990 et 2005, souligne le rôle positif des interventions internationales de l'ONU. Bien entendu, plusieurs facteurs expliquent cette réduction de la violence. L'étude en cite quelques-uns, dont trois sont essentiels : la fin du colonialisme et de la guerre froide, la multiplication des démocraties, et le rôle spectaculaire et décisif de l'ONU. L'hommage rendu à l'activisme de l'ONU est sans équivoque. « Nous soutenons que l'ONU a joué un rôle d'une importance cruciale en ouvrant la voie à une forte progression des activités de prévention des conflits, de maintien de la paix et de consolidation de la paix », peut-on lire dans le document¹⁰¹.

Selon les experts de la Rand, la durée de l'intervention et son corollaire, la reconstruction sur la longue durée, sont des facteurs expliquant les succès des États-Unis et de l'ONU¹⁰². D'ailleurs, cette notion de reconstruction sur la longue durée est dorénavant prise en compte par tous les acteurs internationaux, car il est généralement admis que la moitié des États ayant reçu une assistance rechutent dans le conflit quelque cinq années après un premier conflit¹⁰³. Les membres de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États ont fait de cette notion un principe central de leur rapport *La responsabilité de protéger*, tout en reconnaissant les dangers d'un séjour prolongé¹⁰⁴. L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a de son côté adopté une série de principes pour l'engagement dans les États fragiles où elle invite la communauté internationale à rester « au moins dix ans » sur place afin de renforcer les capacités des institutions de premier plan¹⁰⁵. La nouvelle doctrine de maintien de la paix de l'ONU publiée en février 2008 va dans le même sens¹⁰⁶.

Le maintien de la paix d'aujourd'hui étant une pratique essentiellement destinée à régler ou à gérer des conflits internes, Virginia Page Fortna, spécialiste des guerres civiles, enquête depuis longtemps sur les processus visant à y mettre fin. Elle a voulu savoir, en particulier, si « le mécanisme d'intervention servant au maintien de la paix – le maintien de la paix international donne des résultats »¹⁰⁷. Dans son dernier livre, une des études les plus fouillées sur les opérations de paix, elle pose deux questions : « Le maintien de la paix donne-t-il des résultats? Et dans l'affirmative, comment? »¹⁰⁸ Afin d'y répondre elle analyse des données d'une centaine de situations conflictuelles et choisi d'étudier trois cas en particulier: la Sierra Leone, le Mozambique, où des opérations de paix ont été déployées, et le conflit dans les hauteurs des montagnes du Chittagong, au Bangladesh, où les parties ont réglé elles-mêmes

leur différent. Selon elle, le maintien de la paix fonctionne. Ses conclusions rejoignent ou complètent celles des études précédentes. Fortna commence par dissiper plusieurs mythes enracinés dans l'opinion publique et même chez bien des chercheurs. Premier mythe: le maintien de la paix n'intervient que dans les situations faciles. Au contraire, écrit-elle, « les gardiens de la paix ont tendance à se déployer dans les situations les plus difficiles plutôt que dans les plus faciles ¹⁰⁹ ». La communauté internationale ne répugne donc pas à intervenir dans les guerres civiles ou dans les États fragiles. Deuxième mythe : le maintien de la paix par consentement est inefficace à régler des conflits violents. Elle prétend que le « le maintien de la paix par consentement est aussi efficace que les missions d'imposition de la paix plus robustes ¹¹⁰ ». Troisième mythe : l'utilisation du maintien de la paix dans les guerres civiles n'interviendrait seulement que lorsque la communauté internationale le choisit. Fortna conteste cette conclusion de plusieurs études qui « n'accordent presque aucune attention aux choix posés par les belligérants eux-mêmes au moment d'établir si les missions de maintien de la paix ont lieu ou non ¹¹¹ ». Contrairement à l'idée répandue par la déclaration du président Clinton en 1993 devant l'Assemblée générale de l'ONU où il invitait l'organisation à être plus sélective dans ses interventions et à en rejeter certaines, Fortna écrit avec justesse que la communauté internationale dit rarement « non » ¹¹². Fortna s'attèle ensuite à déterminer quels sont les liens de causalité entre le déploiement d'une opération de paix et son succès ou son échec. Cette détermination a été rarement le sujet d'études, écrit-elle, et, à de rares exceptions, personne ne pose la question « Quelles différence y a-t-il entre la présence de gardiens de la paix et leur absence ? » ¹¹³. Pour l'auteur, la présence d'une opération de paix sur le terrain fait une grande différence et produit en général des résultats positifs. Ainsi, cette présence rend une nouvelle agression moins probable et plus coûteuse; elle conditionne l'aide et la reconnaissance à des groupes au respect des accords; elle fournit des dividendes de la paix – emplois, travaux publics, développement, etc.; elle réduit l'incertitude et la peur; elle prévient l'escalade de la violence et contrôle les accidents; elle évite les abus politiques en supervisant les forces armées et policières, en organisant des élections, en installant des administrations intérimaires neutres et en transformant des milices en organisations politiques ¹¹⁴. Cette présence permet même, après le départ de la mission, de réduire les risques de guerre de 87 % à 100 % ¹¹⁵. Au bout du compte, « les gardiens de la paix font une énorme différence sur les perspectives de paix, non seulement lorsqu'ils sont sur place, mais aussi après leur départ », écrit-elle ¹¹⁶. Au terme de cette riche analyse, Fortna conclut par un « oui retentissant à la question centrale de son livre, est-ce que le maintien de la paix réussit à instaurer la paix? ¹¹⁷ ».

L'INTÉRÊT NATIONAL DU CANADA

Au terme de cette étude, nous croyons que les Canadiens n'ont pas encore saisi l'ampleur des changements qu'occasionnent pour les interventions militaires multinationales les nouveaux conflits du XXI^e siècle. Ce constat est en partie le résultat du refus ou de l'incapacité des politiciens, des militaires et de certains experts d'expliquer avec clarté cet environnement particulier et les nouvelles modalités d'intervention. Nous offrons dans la troisième partie de cette étude une distinction entre une intervention armée classique et une typologie des opérations de paix afin d'éviter la confusion dans les esprits. Donc, nous pensons que le Canada doit se réengager dans les opérations de paix, un concept qui couvre aujourd'hui toutes les pratiques menant à la paix, de la prévention des conflits à la consolidation de la paix en passant par le maintien et l'imposition de la paix.

Nous sommes donc persuadés qu'il est dans l'intérêt national canadien de se réengager dans les opérations de paix. Il est toujours difficile de définir clairement ce qu'est l'intérêt national d'un pays. Ainsi, lorsqu'ils élaborent la politique étrangère du Canada et la mettent en œuvre,

« les représentants de l'État, élus et fonctionnaires des nombreux services concernés, peuvent entretenir des conceptions très différentes, sinon contradictoires, de l'intérêt national et des opinions sur la marche à suivre; et ces opinions divergentes dépendent largement de la position respective de chacun de ces acteurs dans la structure gouvernementale.¹¹⁸ » Pourtant, à première vue, l'intérêt national du Canada devrait sauter aux yeux : sa position géographique en Amérique du Nord et ses liens économiques étroits et profonds avec les Américains rendent incontournable un alignement sur les États-Unis. Toutefois, le Canada ne s'est jamais mécaniquement aligné sur les États-Unis, car ses gouvernements successifs ont toujours défendu une vision plus large de l'intérêt national : le Canada est aussi un acteur sur la scène internationale. Et il a une bonne raison pour cela, raison exprimée avec clarté par Gerald Helleiner, professeur d'économie à l'Université de Toronto : « La première priorité pour un pays comme le Canada, qui dépend dans une si large mesure de la stabilité et de la prévisibilité du système économique international, doit assurément être la stabilité et l'ordre du système international.¹¹⁹ » Or la stabilité et l'ordre du système international repose d'abord et avant tout sur la paix. À partir de ce constat, le Canada a dès la fin de la Seconde Guerre mondiale opté pour le multilatéralisme à travers son adhésion à l'OTAN, l'ONU, l'OSCE et bien d'autres organisations. Il a aussi toujours pris un soin particulier à participer à des interventions militaires (guerres ou missions de paix) dans le cadre de coalition. Cela explique son engagement pour les opérations de paix.

Dans le cas particulier de sa participation aux opérations de paix, plusieurs pourraient se demander, « mais qu'est-ce que le Canada a apporté au maintien de la paix et qu'en a-t-il tiré? » Nous croyons que le bilan n'est pas mince. L'étude de la RAND Corporation portant sur l'expérience de l'ONU dans huit missions de paix complexes a conclu que sept de ces théâtres d'opérations connaissent la paix¹²⁰. Le Canada a participé, à des degrés divers, à toutes ces missions et est donc en droit d'en partager le succès. Quelques dizaines de millions de personnes vivent désormais en paix, ce n'est pas rien. Si le lien de cause à effet est difficile à établir et à documenter, nous en avons, disent certains historiens et analystes, tiré certains bénéfices. De manière générale, le gouvernement canadien a longtemps pensé, avec justesse d'ailleurs, que les opérations de paix « parvenaient avec efficacité à éviter qu'un feu de broussailles ne devienne un holocauste nucléaire.¹²¹ » Notre engagement au Congo en 1960 s'inscrivait dans ce sens. Il a donc bien servi nos intérêts et ceux de l'OTAN en cette période de guerre froide. Lyndon Johnson se serait souvenu de notre participation à la mission de paix à Chypre en 1964 lorsqu'il a accepté de signer en janvier 1965 un pacte de l'automobile plutôt favorable à nos intérêts. Nos liens commerciaux et nos contrats avec l'Algérie sont passés de 600 millions de dollars par an à quatre milliards (en 2007) depuis qu'en 2000 son président, Abdelaziz Bouteflika, à la tête de l'ex-Organisation de l'unité africaine à ce moment-là, demanda à Jean Chrétien d'envoyer des soldats entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Depuis 2002, la participation des troupes canadiennes au rétablissement de la paix en Afghanistan, à travers une première mission de stabilisation à Kaboul puis une mission de combat dans la région de Kandahar, est saluée mondialement. Ce bilan, très sommaire, rejoint des aspects importants de notre politique étrangère : assurer notre prospérité et notre sécurité à travers le maintien de la paix, renforcer la démocratie et le respect des droits humains et participer au développement économique et social d'une partie de l'humanité.

La participation du Canada aux opérations de paix n'a jamais été et n'est pas l'alpha et l'omega de notre politique étrangère. Au cours des dix dernières années, les autorités gouvernementales canadiennes ont préféré engager le Canada dans des interventions militaires en-dehors du cadre de l'ONU et, dans le cas particulier de l'Afghanistan, dans une mission de lutte anti-insurrectionnelle. Ce choix est parfaitement légitime. Mais les Canadiens et leurs élites doivent aussi se rappeler que Pearson a laissé un héritage dont l'étonnante

transformation et la grande vitalité surprennent. Le monde entier fait dorénavant des opérations de paix – ancienne comme nouvelle version – un de ses instruments par excellence pour la gestion ou le règlement des conflits. Le Canada, fort de cette tradition et de l'expérience exceptionnelle et courageuse de ses militaires en Afghanistan, est dorénavant en mesure de se réengager dans les opérations de paix.

-
- ¹ Andrew F. Cooper, *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*, Scarborough, Prentice Hall Allyn and Bacon, 1997, p. 173.
- ² Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, Rapport du Secrétaire général, 15 décembre 2004, A/59/608, paragraphe 6.
- ³ Voir à ce propos les déclarations des représentants du Burkina Faso, de la Chine, de la Libye, du Nigeria et du Maroc (représentant tous les États non alignés) lors d'une séance du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, document des Nations Unies, S/PV.6075, 23 janvier 2009.
- ⁴ Sean M. Maloney, *Canada and UN Peacekeeping. Cold War by Other Means 1945-1970*, Toronto, Vanwell, 2002.
- ⁵ Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel, Stéphane Paquin, *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Québec, Montréal, Les Presses Universitaires de Montréal, 2007, p. 141.
- ⁶ Allan Thompson « Rejecting request to lead peacekeepers indicates Ottawa abandoning traditional role, ex-envoy says », *Toronto Star*, 2 juin 2008.
- ⁷ Entretiens réalisés par Jocelyn Coulon avec des hauts responsables civils et militaires de la Défense nationale à Ottawa les 15 et 30 avril 2009 et le 8 mai 2009.
- ⁸ Alexandra Novosseloff, « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2009: crise de croissance ou crise de maturité? », *Bulletin du Maintien de la paix*, numéro 92, janvier 2009.
- ⁹ Alan James, *Peacekeeping in International Politics*, London, MACMILLAN and IISS, 1990.
- ¹⁰ En vertu de la résolution "Union pour la paix", ou "Résolution Acheson" qui transfère la compétence en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale à l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité en peut agir en raison du veto opposé par un membre permanent. En l'espèce, ni la France ni la Grande-Bretagne n'entendaient voter en faveur d'une résolution qui exigeait le retrait de leurs troupes.
- ¹¹ Brian Urquhart, *Ralph Bunche. An American Life*, W.W. Norton & Co., New York, 1993, p.269.
- ¹² L'ONUC a coûté au total 400 193 793 \$; 234 casques bleus y ont perdu la vie; le Secrétaire général, Dag Hammarskjöld a été tué dans un accident d'avion au-dessus de la Rhodésie dans des circonstances qui n'ont jamais pu être complètement élucidées.
- ¹³ Marrack Goulding, The Evolution of United Nations Peacekeeping, in *International Affairs*, n°69, Vol.3, 1993, p.452-453.
- ¹⁴ Ibid., p. 453.
- ¹⁵ Indarjit Rikhye, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, London, C.Hurst and Company, 1984, p.107.
- ¹⁶ Ibid., p.110.
- ¹⁷ Eric Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Éditions Michael Joseph, Londres, 1994.
- ¹⁸ Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge University Press, 2008, p. 52-87.
- ¹⁹ Ibid., p. 73-77.
- ²⁰ Ibid., p. 61.
- ²¹ Ibid., p. 67.
- ²² Marrack Goulding, *Peacemonger*, John Murray Publishers, London 2002, p. 247.
- ²³ Lise Morjé Howard, page 131.
- ²⁴ Sandrine Barbier, *Cambodge 1991-1993, MIPRENUC, APRONUC*, Éditions Montchrestien, collection L'ONU et les opérations de maintien de la paix, 1999, p. 90.
- ²⁵ Ibid., p. 85.
- ²⁶ Ibid., p. 86.
- ²⁷ Richard Caplan, « A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories », IISS, *Adelphi Paper* numéro 341, 2001, p. 16.
- ²⁸ Hans Corell, « The Role of the United Nations in Peacekeeping – Recent Developments from a Legal Perspectives », discours prononcé à Washington le 1er décembre 2000.
- ²⁹ Mission État de droit au Kosovo.
- ³⁰ Odile Perrot, « La construction délicate du statut du Kosovo », dans le *Guide du maintien de la paix 2009*, (ed.) Jocelyn Coulon, Athéna Éditions, Montréal 2008, p. 56.
- ³¹ Document des Nations Unies, S/2008/692, 24 novembre 2008, paragraphe 21.
- ³² *Op. cit.*, Caplan, p. 84.

³³ ONU, Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations unies lors du génocide de 1994 au Rwanda, 15 décembre 1999.

³⁴ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, La chute de Srebrenica, A/54/549, 15 novembre 1999.

³⁵ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000.

³⁶ Alex J. Bellamy, Paul Williams et Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, 2008, p. 85-88.

³⁷ Robert Block et Alix M. Freedman, "U.N Peacekeeping Is a Troubled Art, Congo Mess Shows", *The Wall Street Journal*, 1er octobre 2003, p. A15.

³⁸ Consultation du site internet www.operationspaix.net sous l'onglet *Opérations en cours*, 15 septembre 2009. Le Stockholm International Peace Research Institute établit pour sa part à trente et un le nombre d'opérations de paix sous la direction d'acteurs non onusiens : voir *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Lynne Rienner Publishers, 2008, p. 170.

³⁹ « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », Documents des Nations Unies, S/2000/809, 21 août 2001, para. 53.

⁴⁰ Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et Orientations, DOMP, 2008, p. 37.

⁴¹ William J. Durch et Madeline L. England, « The Purposes of Peace Operations », dans *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Lynne Rienner Publishers, 2008, p. 10.

⁴² Déclaration du président du Conseil de sécurité, S/PRST/1994/22, 3 mai 1994, p. 2.

⁴³ Jean-Marie Guéhenno, « Le Rapport Brahimi : cinq ans plus tard », dans *Guide du maintien de la paix 2006*, Jocelyn Coulon (éd.), Athéna Éditions, Montréal, 2005, p. 19-33.

⁴⁴ Victor-Yves Ghébal, « Les opérations de maintien de la paix de l'OSCE. Une pratique au coup par coup », dans *Guide du maintien de la paix 2007*, Jocelyn Coulon (éd.), Athéna Éditions, 2006, Montréal, p. 127.

⁴⁵ « The EU and Peacekeeping », *EU Focus*, November 2008, Special Advertising Supplement in *Foreign Policy*, November-December 2008.

⁴⁶ Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et Orientations, DOMP, 2008, p. 76.

⁴⁷ Elizabeth Dickinson, "Soldiers of Misfortune", *Foreign Policy*, May-June 2009, p. 41.

⁴⁸ Les éléments repris ici ont été publiés sous une forme plus développée dans Michel Liégeois, Opérations de paix : la question de la régionalisation, dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2005*, Montréal, Athéna Éditions, 2004, p.17-33.

⁴⁹ 2700 soldats sud-africains, éthiopiens et mozambicains.

⁵⁰ « Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix », à l'initiative de la France.

⁵¹ « African Crisis Response Initiative » devenue par la suite « African Contingency Operations Training Initiative », à l'initiative des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

⁵² Mission des Nations Unies en Sierra Leone.

⁵³ Mission de l'ECOMOG au Libéria et Mission de l'ECOMOG en Côte d'Ivoire.

⁵⁴ Michel Liégeois a effectué une mission de recherche au Soudan en novembre 2008 au cours de laquelle il s'est entretenu avec des responsables militaires et civils de la MINUAD.

⁵⁵ EUROPE, « Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003.

⁵⁶ Conseil de sécurité, 25 septembre 2007, Résolution 1778, para. 6a.

⁵⁷ Dr Winrich Kuehne, « How the EU Organizes and Conducts Peace Operations in Africa. Eufor-MINURCAT », Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin 2009.

⁵⁸ Entrevues réalisées par Jocelyn Coulon du 28 février au 6 mars 2009 à N'Djaména et Abéché.

⁵⁹ Victor-Yves Ghébal, « Le difficile maintien de la paix en Géorgie », www.operationspaix.net, 6 octobre 2008, consulté le 12 mars 2009.

⁶⁰ Entrevue confidentielle réalisée par Jocelyn Coulon. Tbilissi, 1^{er} novembre 2008.

⁶¹ Au cours du séjour de Jocelyn Coulon à Tbilissi du 31 octobre au 6 novembre 2008, des membres de l'ONU et de l'OSCE se sont plaints du comportement « arrogant » de l'UEMM Georgia. En substance, ils disent être sur place depuis seize ans et bien connaître le terrain et reprochent à l'UE de ne rien comprendre à la situation et de vouloir les absorber. Les membres de l'UEMM Georgia répliquent qu'après seize ans de présence, l'ONU et l'OSCE n'ont pas fait grand-chose. Ils estiment même que les mandats sont périmés et accusent ces organisations d'uniquement souhaiter pérenniser leur présence. « Concevoir un programme de sensibilisation à la signalisation routière pour les enfants, on trouve cela ridicule, inefficace et sans intérêt », dans une opération de paix dit-on à l'UEMM Georgia.

- ⁶² Cette région a déclaré unilatéralement son indépendance au début des années quatre-vingt dix.
- ⁶³ Voir par exemple : Mackinlay John et Chopra Jarat, *Second Generation Multinational Operations*, dans *The Washington Quarterly*, Summer 1992, p.113-131.
- ⁶⁴ Dobbie Charles, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", *Survival*, Vol.36, n°3, Autumn 1994, p.121-148.
- ⁶⁵ Rapport Brahimi, paragraphe 50.
- ⁶⁶ Général Patrick Cammaert, *Learning to use force on the hoof of Peacekeeping – Reflexions on the experience of the MONUC's Eastern division*, Institute for Security Studies, Situation Report, April 2007.
- ⁶⁷ L'inertie conceptuelle qui règne au sein de l'ONU en est d'ailleurs la conséquence. Au sein du comité sur le maintien de la paix (C34), une majorité d'États (non alignés, G77) s'opposent ainsi à une évolution du vocable « maintien de la paix », qui ne recouvre plus la réalité des opérations menées par l'ONU. Ils s'opposent ainsi à ceux qui suggèrent d'adopter le vocable « opération de paix », craignant que ce changement conceptuel n'ouvre la voie à davantage d'ingérence.
- ⁶⁸ Francis Fukuyama, « Guidelines for Future Nation-Builders », dans *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Francis Fukuyama (edi.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006, p. 233.
- ⁶⁹ Entrevue avec de hauts responsables de la Défense nationale, Ottawa, le 16 avril 2009.
- ⁷⁰ James Appathurai et Ralph Lysyshin, « Lessons Learned from the Zaïre Mission" Canadian Foreign Policy, Vol. 5, No. 2, Winter 1998, p. 100.
- ⁷¹ Entretiens réalisés par Jocelyn Coulon avec de hauts responsables civils et militaires de la Défense nationale à Ottawa, les 15 et 30 avril et le 8 mai 2009.
- ⁷² Jocelyn Coulon, *Les Casques bleus*, Éditions Fides, Montréal, 1994, p. 273.
- ⁷³ Jocelyn Coulon, « Le Canada s'engage en Afghanistan », dans *Guide du maintien de la paix 2004*, Jocelyn Coulon (dir.), Athéna Éditions, Montréal, 2003, p. 71-88.
- ⁷⁴ Danford W. Middlemiss et Denis Stairs, « The Canadian Forces and the Doctrine of Interoperability: The Issues », IRPP, Col. 3, No. 7, June 2002, p. 23.
- ⁷⁵ Douglas Bland, *Canada Without Armed Forces?*, Claxton Papers, numéro 4, Queen's University, Kingston, 2003.
- ⁷⁶ À propos des événements et des raisons qui ont mené le Canada à s'engager en Afghanistan, voir Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War. Canada in Kandahar*, Viking Canada, Toronto 2007.
- ⁷⁷ Ibid, p. 260.
- ⁷⁸ *Énoncé de politique internationale du Canada*, Survol, Ottawa, 2005, p. 14.
- ⁷⁹ Stein et Lang, p. 185.
- ⁸⁰ Ibid, p. 186.
- ⁸¹ Bill Graham, Ministère de la Défense nationale, 13 mai 2005.
- ⁸² Discours du premier ministre devant l'Assemblée générale de l'ONU, 21 septembre 2006.
- ⁸³ Présentation sur la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, Secteur Est, Montréal, 10 octobre 2008.
- ⁸⁴ Entretiens réalisés par Jocelyn Coulon à Kaboul du 24 au 27 septembre 2008.
- ⁸⁵ Pierre Lellouche : « C'est une guerre, pas une opération de police », *Le Monde*, 14-15 septembre 2008, p. 4.
- ⁸⁶ Florence Aubenas, « Sur les traces des fils morts », *Le Nouvel Observateur*, 18-24 septembre 2008, p. 98.
- ⁸⁷ Jack L. Granatstein, *Whose War Is It? How Canada can Survive in the Post-9-11 World*, HarperCollins Publishers, Toronto, 2007, p. 207.
- ⁸⁸ Allan Thompson « Rejecting request to lead peacekeepers indicates Ottawa abandoning traditional role, ex-envoy says », *Toronto Star*, 2 juin 2008.
- ⁸⁹ Afin de ne pas réitérer l'opposition Janvier/Akashi qui avait paralysé la FORPRONU en Bosnie en 1994-1995.
- ⁹⁰ Entretiens réalisés par Jocelyn Coulon avec de hauts responsables civils et militaires de la Défense nationale à Ottawa les 15 et 30 avril et le 8 mai 2009.
- ⁹¹ Jean-Simon Gagné, « Guerre de mots et d'images », *Le Soleil*, 15 janvier 2008, p. 8.
- ⁹² *Views of Canadian Forces*, Ipsos Reid Corporation, March 2008, p. 8 à 15.
- ⁹³ Voir en particulier Saadia Touval, « Why the U.N. Fails », *Foreign Affairs*, Volume 73, number 5, Sept/Oct. 1994, pp. 44-57, Thierry Tardy, *Le discrédit du « maintien de la paix onusien »*, Cahiers Raoul-Dandurand, Montréal, 2000, 31 pages, et Dennis C. Jett, *Why Peacekeeping Fails*, Palgrave, 2001.
- ⁹⁴ Jett, Ibid., p. 2.

-
- ⁹⁵ Entrevue confidentielle réalisée par Jocelyn Coulon, Nations Unies, New York, 4 août 2008.
- ⁹⁶ Opérations déployées en Afghanistan, Angola, Chypre, Égypte, Iran-Irak, Inde-Pakistan, Liban, Proche-Orient et Syrie.
- ⁹⁷ Opérations déployées en Afghanistan, Albanie, Amérique centrale, Angola, Bosnie, Croatie, El Salvador, Géorgie, Grands Lacs africains, Guatemala, Haïti, Iran-Irak, Kosovo, Koweït, Lesotho, Liberia, Macédoine, Moldavie, Mozambique, Namibie, Papouasie Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sahara occidental, Sierra Leone, Somalie, Tadjikistan, Tchad, Timor oriental.
- ⁹⁸ Site du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (www.operationspaix.net) consulté le 24 février 2009.
- ⁹⁹ James Dobbins *et al.*, *The UN'S Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq*, Santa Monica, Rand, 2005 et James Dobbins *et al.*, *America's Role in Nation-Building, From Germany to Iraq*, Santa Monica, Rand, 2005.
- ¹⁰⁰ *Op. cit.*, *The UN'S Role*, p. XXV.
- ¹⁰¹ Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century, Human Security Centre, Vancouver, 2005, p. 15.
- ¹⁰² *Op. cit.*, *The UN'S Role*, p. 228.
- ¹⁰³ Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell and Laura Sitea, « Peacebuilding : What Is in a Name », *Global Governance* 13 (2007), p. 35.
- ¹⁰⁴ *Op.cit.*, paragraphe 5.2.
- ¹⁰⁵ Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, OCDE, avril 2007, 4 pages.
- ¹⁰⁶ Nations Unies, « Opérations de maintien de la paix de l'ONU. Principes et Orientations », février 2008, page 19.
- ¹⁰⁷ Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton University Press, Princeton, 2008, p. 2.
- ¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 1.
- ¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 44.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, p. 77.
- ¹¹¹ *Ibid.*, p. 21.
- ¹¹² « In Clinton's Words: U.N. Cannot Become Engaged in Every World Conflict », *The New York Times*, 28 September 1993, page A16.
- ¹¹³ *Ibid.*, p. 79.
- ¹¹⁴ *Ibid.*, p. 102.
- ¹¹⁵ *Ibid.*, p. 113.
- ¹¹⁶ *Ibid.*, p. 113.
- ¹¹⁷ *Ibid.*, p. 125.
- ¹¹⁸ Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008, pp. 43-44.
- ¹¹⁹ Cité dans Nossal, Roussel et Paquin, p. 73.
- ¹²⁰ *Op. cit.*
- ¹²¹ Sean M. Maloney, *Canada and UN Peacekeeping. Cold War by Other Means 1945-1970*, Toronto, Vanwell, 2002, p.IX.

Institut Canadien de la Défense et des Affaires Etrangères

CDFAI est le seul groupe de réflexion qui se concentre sur l'engagement international du Canada sous toutes ses formes : diplomatie, armée, sécurité de l'aide et du commerce. Établi en 2001, le CDFAI a comme vision que le Canada doit avoir une voix influente et respectée sur la scène internationale, fondée sur une politique étrangère globale qui exprime nos intérêts nationaux, nos valeurs politiques et sociales, nos capacités militaires, notre force économique et notre volonté de nous engager dans une action qui s'exerce en temps opportun et qui soit crédible.

Le CDFAI a été créé pour corriger la disparité permanente qui existe entre ce que les Canadiens doivent savoir des activités internationales canadiennes et ce qu'ils savent en réalité. Historiquement les Canadiens ont tendance à penser à la politique étrangère – si seulement ils y pensent – comme une question de commerce et de marchés. Ils sont ignorants de l'importance de l'engagement canadien, par la diplomatie, les forces armées et l'aide internationale, dans la lutte permanente qui s'efforce de maintenir un monde qui soit convivial au mouvement libre des marchandises, des services, des personnes et des idées de part et d'autre des frontières et à la propagation des droits de la personne. Ils sont dans une grande mesure ignorants de la connexion entre un Canada prospère et libre et un monde de mondialisation et d'internationalisme libéral.

Dans toutes ses activités, le CDFAI est un organisme caritatif non partisan, soutenu financièrement par les contributions de fondations, de sociétés et d'individus. Les conclusions ou les opinions exprimées dans les publications et les programmes du CDFAI sont celles des auteurs et des orateurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du personnel, des membres associés, des directeurs, des conseillers de l'Institut, ou de tout individu ou toute organisation qui accordent un appui financier au CDFAI.



Canadian Defence
& Foreign Affairs
Institute