



Les opérations de maintien de la paix

Christophe REVEILLARD*

Les opérations de maintien de la paix ont globalement pour objectif de réduire des conflits internationaux ainsi que le nombre de morts causés par la guerre de par le monde. Elles sont liées « à des conditions plus ou moins favorables à une désescalade de la violence dans un conflit interne ou international (et) étant donné le constat fait de la longue durée des conflits, l'objectif de ces missions est de créer les conditions favorables à cette désescalade sans attendre qu'elles se créent d'elles-mêmes »¹.

L'intervention des troupes de l'Onu n'était pas prévue par la charte de San Francisco mais s'est imposée à partir de 1956 comme un « mode d'action majeur de l'organisation »². La charte confie au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24 § 1). Ces opérations de maintien de la paix se situent donc en réalité entre les chapitres VI et VII³ de la charte et une connaissance empirique nous permet d'en préciser plus avant les contours.

Pour savoir si le droit des conflits armés s'applique à ces opérations, E. David⁴ remarque dans une perspective historique que le Conseil de sécurité a autorisé, dans différents cas, les forces de maintien de la paix à utiliser, dans certaines limites, les armes contre une ou plusieurs des parties au conflit, l'Onu devenant ainsi elle-même partie au conflit interne qui se déroulait sur le territoire où ses forces étaient déployées. L'auteur conclut ainsi sur la qualification des opérations : « la seule présence de forces de maintien de la paix de l'Onu sur le territoire d'un État déchiré par un conflit armé non

international ne suffit évidemment pas à internationaliser ce conflit. Ainsi pour l'Institut de droit international sont compris dans "l'expression 'conflits armés' auxquels prennent part des entités non étatiques [...] les conflits armés internes dans lesquels interviennent des opérations de maintien de la paix". Comme dans un conflit interétatique classique, on ne devrait pouvoir parler de conflit armé international que s'il y avait affrontement entre les forces de l'Onu et une des parties au conflit. Encore faut-il noter que si cet affrontement est constitutif de conflit armé international entre l'Onu et la partie adverse, en soi, cet affrontement n'implique pas que l'ensemble du conflit interne s'internationalise, surtout s'il s'agit d'un événement isolé. Ce n'est que dans l'hypothèse où ces affrontements deviendraient récurrents et prendraient une certaine ampleur que l'on pourrait considérer, comme dans le cas de l'intervention massive d'un État tiers, que l'ensemble du conflit interne s'internationalise. Il s'agit dans chaque cas d'une question d'espèce ».

Le conseil de sécurité des Nations unies de plus en plus préoccupé par « l'examen des aspects généraux touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, bien que son activité principale reste dédiée à l'étude des conflits particuliers »⁵, évoque donc la question du règlement pacifique des différends ce qui lui permet d'insister sur l'« utilité du recours aux méthodes prévues dans le chapitre VI de la charte, alors que depuis 1990 et la fin de la guerre froide, il use largement et, peut-être même, abuse des pouvoirs qui lui sont reconnus dans le chapitre VII ». Il faut également remarquer l'investissement plus accentué sur l'application des règles et principes du droit international humanitaire⁶.

Avec quatre nouvelles opérations en 2004, la mission au Soudan de 2005 et au Liban de l'été 2006, le département des opérations de maintien de la paix de l'Onu gère près d'une vingtaine d'opérations engageant au total plus de 90 000 personnes (militaires, policiers et personnel civil). Agnès Lejbowicz⁷ écrivait déjà avant l'intervention au Liban, qu'avec « dix-sept missions⁸ en activité, l'Onu parai(ssait) surexploiter les ressources que les États lui concèdent, c'est-à-dire environ un pour cent du budget militaire américain ». Il est à souligner cependant que ces dernières années ont vu le Conseil faire appel plus fréquemment aux organisations régionales en raison de la multiplicité du nombre des crises et de leur apport spécifique dans la reconstruction, le post-conflit⁹.

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

A coté des opérations proprement dites, le Département des affaires politiques de l'Onu a aussi dirigé huit missions politiques spéciales et bureaux d'appui au maintien de la paix en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale, en Asie centrale, en Irak et au Moyen-Orient. Régulièrement, de nouveaux pays engagent des personnels en uniforme pour les opérations de paix des Nations unies qui sont ainsi maintenant 107 à mobiliser leurs soldats et policiers. C'est le Bangladesh qui fournissait le plus grand contingent à la fin de l'année 2005 (9 758 éléments) et les États-Unis la plus importante contribution financière, soit 27% du budget du maintien de la paix pour la période allant de juillet 2005 à juin 2006, qui s'élève à 4,7 milliards d'euros.

Le rapport annuel de l'Onu souligne l'importance du Sommet de 2005 à l'occasion duquel les États membres ont créé la Commission de la consolidation de la paix, organe consultatif chargé de veiller à la mise en œuvre des engagements à long terme pris par la communauté internationale en faveur des pays sortant d'un conflit et d'en assurer la coordination.

Enfin, ce même rapport annuel insiste sur la complexité croissante et l'augmentation des risques lors des missions, le maintien de la paix par la force et les opérations militaires pour protéger les civils en RDC et en Haïti par exemple coûtant ainsi des vies humaines. Au total, 121 soldats de la paix sont morts en mission en 2005, dont neuf soldats bangladeshis tués dans une embuscade en RDC en février.

Ces chiffres impressionnants démontrent combien les opérations de maintien de la paix connaissent une croissance inédite en nombre et dans la nature même de leur mission. Selon le rapport de l'ONU lui-même, elles sont devenues « complexes et multidisciplinaires » et elles consistent notamment à « désarmer les combattants, organiser des élections démocratiques, renforcer les capacités des services de police et de sécurité locaux, rétablir l'ordre public, faire fonctionner les administrations publiques, surveiller l'exercice des droits de l'homme et soutenir l'application d'accords de paix fragiles ».

Dans son célèbre *Agenda pour la paix*, l'ancien Secrétaire-général de l'Onu, Boutros Boutros-Ghali, distinguait à cet égard un cadre général de quatre types d'actions possibles dans lesquels d'insérait le maintien de la paix¹⁰ :

- la diplomatie préventive pouvant intégrer un déploiement de troupes étrangères/onusiennes avant que ne se déclare le conflit (ex. de l'ex-République yougoslave de Macédoine à partir de 1993) ;

- le rétablissement de la paix (*peacemaking*) devant amener les belligérants à conclure la paix, par les moyens pacifiques prévus au chapitre VI de la charte des Nations unies ;

- le maintien de la paix (*peacekeeping*) fondé sur l'interprétation du chapitre VII de la charte consistant en l'envoi d'une force d'interposition entre les belligérants pour favoriser l'établissement d'un cessez-le-feu ou d'un armistice, inefficace face à des milices et groupes armés sur lesquels les diplomates de l'Onu et des États ont peu ou pas de prise : « Le bilan de telles interpositions est mitigé à Chypre ou au sud-Liban ; c'est un échec cuisant en ex-Yougoslavie »¹¹ ;

- l'imposition de la paix (*peace enforcement*) née pour résoudre l'échec précédent, intègre le droit pour les troupes sous commandement de l'Onu de faire usage de leurs armes non plus seulement pour se défendre mais aussi pour défendre les populations civiles et contraindre les belligérants à respecter un accord (cessez-le-feu, désarmement - ex. en RDC)

Certaines évolutions

L'aide à la consolidation de la paix a pu prendre la forme d'un soutien au retour à des élections, tels que l'organisation de « scrutins historiques » en Afghanistan, au Burundi, au Liberia. En République démocratique du Congo la population a voté ainsi pour la première fois depuis quarante ans pour approuver un projet de constitution et connaît actuellement un *processus* d'élection présidentielle ainsi qu'en Haïti. Il est à noter qu'en RDC, les soldats de l'ONU ont mené diverses opérations qui ont permis de faire des progrès substantiels vers la stabilité dans l'est du pays.

Au-delà des élections, les activités onusiennes de maintien de la paix peuvent se maintenir sur un plus long terme pour assurer la stabilité des nouvelles autorités démocratiques comme en Sierra Leone et au Timor-oriental, ce sont des opérations de consolidation de la paix.

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

Les opérations peuvent également s'apparenter à une opération d'appui à un *processus* de paix comme actuellement celui chaotique et incertain au Soudan en vue de soutenir l'application de l'accord de paix global signé en mars entre le Nord et le Sud-Soudan. L'impuissance de la communauté dans ce dernier exemple éclate maintenant au grand jour avec l'expulsion fin octobre de l'envoyé spécial de l'Onu, Jan Pronk, par le gouvernement de Karthoum. Depuis février 2003 une guerre raciste oppose au Darfour à l'Ouest du Soudan jusqu'à la frontière du Tchad, les tribus arabes à celles africaines toutes musulmanes. Pour soutenir les premières, le gouvernement central a planifié une campagne de terreur menée par l'armée appuyée par des miliciens arabes locaux, le *Jenjawids*. Le 31 août 2006, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1703 qui propose une mission de maintien de la paix de 17000 casques bleus et 3000 policiers au Darfour. Karthoum refuse ce déploiement qu'il considère comme une ingérence dans ses affaires intérieures. La situation est dramatique et le *scénario* ressemble à s'y méprendre au commencement du génocide dans les Grands Lacs puisque à partir de l'enquête menée par Médecins sans frontières (MSF) dans cinq camps de l'Oust-Darfour on peut considérer que le nombre des morts dans l'ensemble de la région dépasse maintenant les 200 000¹². L'impuissance de la Mission africaine au Soudan (MUAS) est manifeste, les 7000 casques blancs africains présents sur place depuis le 8 avril 2004, bientôt 11000, étant incapables d'empêcher massacres et *razzias* par incompetence de l'encadrement et insuffisance de moyens. Cette force africaine présente sur place agissant comme une sorte de légitimation du *processus* en cours se révèle un allié objectif involontaire du pouvoir génocidaire. Les missions peuvent également connaître des échecs brutaux tels qu'en Somalie, RDC, et Bosnie et des échecs récurrents tels qu'au Sahara occidental et entre l'Éthiopie et l'Érythrée.

On peut également citer l'activité onusienne de maintien de la paix en cours au Kosovo pour amener l'administration locale à respecter les normes de gouvernance requises nécessaires pour débiter les négociations très sensibles sur le statut final de la province serbe. La tension reste aussi la règle dans les opérations engagées en Géorgie, d'observation du cessez-le-feu et d'aide à un règlement politique, et en Côte d'Ivoire où l'accord de paix de 2003 est régulièrement remis en cause mais où Charles Konan Banny a pu être accepté par les parties comme Premier ministre de transition en décembre.

Au Liban, une « nouvelle Finul », la Finul II (résolution 1701 du 11 août 2006) s'est installée progressivement entre les forces du *Hezbollah* libanais et la frontière israélienne en conflit depuis mi-juillet 2006, le pays étant partiellement détruit et quatre observateurs de l'Onu ayant été tués par les tirs israéliens. Pour l'instant, 7000 soldats de la paix sont déployés et l'effectif total prévu de 15000 membres aura en réalité du mal à être atteint au regard du risque d'enlèvement que les chancelleries européennes engagées redoutent sur un terrain sur-militarisé. Pour sortir de l'impuissance dans laquelle s'était installée la Finul I, des règles d'engagement claires avaient été exigées, notamment par le pays fournissant le plus gros contingent de la force, la France avec 17000 soldats les effectifs italiens montant en puissance, ainsi que la mise en place d'une cellule stratégique exclusivement militaire basée à New York au siège de l'Onu appuyant par son expertise les décisions prises par le Département des opérations de maintien de la paix. Il apparaît que l'intransigeance israélienne d'une part et l'absence de tout *processus* de désarmement de la milice chiite de l'autre condamnent d'avance la Finul II à l'enlèvement d'ailleurs annoncé.

Le Secrétariat de l'ONU n'a pas réussi lors du Sommet mondial de 2005 à faire avaliser par les États membres les propositions tendant à créer une force militaire de réserve, mais seulement une « force de police en attente ». Le rapport souligne en revanche une évolution vers plus d'« intégration » des missions de maintien de la paix, « les Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général faisant aussi office de coordonnateur résident des Nations Unies (...), les aspects humanitaires et ceux liés au développement dans les situations après les conflits -et les activités des organismes compétents des Nations Unies- sont progressivement mieux coordonnés avec les opérations de maintien de la paix ». De même, le constat selon lequel jusqu'à la moitié des pays qui sortent d'un conflit peuvent se retrouver de nouveau dans un conflit au cours des cinq années qui suivent la signature d'un accord de paix, a conduit l'ONU à créer la Commission de la consolidation de la paix par l'Assemblée générale le 20 décembre 2005. L'objectif est d'« établir(r) un lien entre les initiatives prises pendant la période consécutive à la fin du conflit, d'une part, et les initiatives de redressement et de développement à long terme, d'autre part. La Commission axera ses efforts sur la reconstruction et la mise en place d'institutions et s'attachera à améliorer la coordination entre organismes du système des Nations Unies et avec les entités extérieures afin

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

d'éviter que l'intérêt porté par la communauté internationale à une situation donnée ne se dissipe pendant les années cruciales consécutives à la fin des conflits ».

Le danger d'une dégradation de la crédibilité des opérations de maintien de la paix des nations unies résultant soit de l'absence d'interlocuteurs étatiques crédibles dans les zones de crise soit d'États planifiant sciemment l'état de crise, et entraînant l'exécution des ces opérations dans un environnement hostile renforçant le retour d'une spirale belligène, réside essentiellement, me semble-t-il, dans la privatisation de l'usage de la force¹³. Venue des États-Unis et en vogue chez certains de leurs alliés et avec les meilleurs arguments d'efficacité possibles, cette évolution est étudiée sérieusement, mais *mezza voce*, au siège de l'Onu¹⁴ pour l'éradication des conflits de basse intensité et la préparation du terrain pour la « reconstruction » des États¹⁵, « affaire de sociétés militaires privées ou de compagnies privée de sécurité commanditées par les représentants d'institutions internationales, régionales ou onusiennes »¹⁶. Déjà constatée sur le terrain en Irak et ailleurs, cette privatisation de l'usage de la force démontre tous les jours jusqu'à quelle exacerbation de la violence elle peut atteindre. La fin, espérée par certains, du modèle précédent bien imparfait, certes, ne laisserait la place dans le cadre d'une généralisation de la privatisation, qu'à la disparition pure et simple de la régulation légitime au profit d'un chaos communautariste d'une violence inouïe.

* Membre de l'École doctorale 188 et de l'UMR 8596 Roland Mousnier de l'Université Paris-Sorbonne (Paris-IV), directeur de séminaire de géopolitique au Collège interarmées de Défense (CID - École militaire) et co-directeur de la revue universitaire de science politique *Conflits Actuels*.

Notes

1. Agnès Lejbowicz, « usage de la force et culture de la paix » in dossier « Mutations et invariants. Soldats de la paix, soldats en guerre », *Inflexions. Civils et militaires : pouvoir dire*, février 2006, n°2, La Documentation française, p. 77.

2. Dominique David, « L'Onu face au nouvel agenda de la sécurité mondiale », *Questions internationales*, n°11, La documentation française, janvier-février 2005, p. 37.
3. Voire même VIII puisque son article 52 prévoit un rôle confié « à des accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales sous réserve que ces accords ou organismes régionaux ainsi que leurs activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations unies » ; on peut donc citer l'Organisation des États américains, l'Union africaine, l'Union européenne mais aussi l'Organisation du traité de l'Atlantique nord.
4. E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant/Université Libre de Bruxelles, 2002 (3^e édition).
5. Paul Tavernier, « Année des Nations unies. Problèmes juridiques », *Annuaire français de Droit international 2004*, CNRS-éditions, 2005, p. 554.
6. Pour l'illustrer, P. Tavernier cite ainsi les déclarations présidentielles et résolutions suivantes, S/PRST/2003/27 du 15 décembre 2003 et son annexe aide-mémoire sur la protection des civils dans les conflits armés, S/PRST/2004/40 du 28 octobre 2004 pour celle des femmes et S/PRST/1460 du 30 janvier 2003 et S/RES/1539 du 22 avril 2004 pour celle des enfants ainsi que S/RES/1502 du 26 août 2003 pour la sécurité des personnels humanitaires qui nous sont si chers.
7. Agnès Lejbowicz, *op. cit.*
8. Depuis 1999 : Kosovo en juin 1999, Sierra Leone en octobre 1999, République démocratique du Congo en novembre 1999, Éthiopie et Érythrée en juillet 2000, Timor-Oriental en mai 2002, Libéria en septembre 2003, Côte d'Ivoire en avril 2004, Haïti et Burundi en juin 2004, Soudan en 2005 auxquelles il faut ajouter l'intervention au Liban à la fin de l'été 2006.
9. Vr. Notamment Jean-Luc Florent, « Conseil de sécurité, organisations régionales et maintien de la paix » in Régis Chemain, Alain Pellet, *La charte des Nations unies, constitution mondiale ?*, CEDIN Paris X, Cahiers internationaux n° 20, Pédone, 2006.

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

10. « Les conflits contemporains et leur résolution », Gilles Bertrand, in Frédéric Charillon (dir.) *Les relations internationales*, La documentation française, 2006.
11. *Ibid.*, p. 127.
12. Jan Egeland, le coordinateur humanitaire des Nations unies évoquant déjà début 2005 plus de 180 000 morts et le Secrétaire-général, Kofi Annan, en avril 2005 évaluant 300 000 morts. Il faut préciser que depuis les accords « de paix » d'Abuja, signés en mai par certaines des tribus africaines, le front du sud est divisé, a virtuellement perdu la guerre et que les exactions gouvernementales et des tribus arabes contre les civils noirs dans les camps de déplacés n'ont pas cessé mais au contraire s'intensifient avec la diminution de la résistance des derniers groupes non signataires. Avec la fin proche des combats, le génocide devrait donc connaître plutôt une accélération qu'une pause.
13. Vr. Philippe Champleau, *Sociétés militaires privées*, Coll. « L'Art de la guerre », édition du Rocher, 2005; Avril McDonald, "The Legal Status of Military and Security Subcontractors" in Roberta Arnold et Pierre-Antoine Hildbrand, *International Humanitarian Law and the 21st Century's Conflicts : Changes and Challenges*, Edis, Lausanne, 2005 ; Jean-Jacques Cécile, *Espionnage business*, Coll. « Mondes réels », Ellipses, 2005 ; Peter W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University, 2003.
14. « Il convient de noter que les Nations unies confient [déjà] des opérations de déminage, qui traditionnellement, étaient effectuées par des armées régulières à des compagnies militaires privées », Oliviers Delas, Anne-Marie Burns, Marie-Louise Tougas, « Les compagnies militaires privées : un nouveau défi pour le Droit international » in *Sécurité mondiale. Programme Paix et sécurité internationales*, n° 22, septembre-octobre 2006, Institut québécois des Hautes études internationales, Université de Laval, p. 2.
15. Notamment dans le spécieux concept de *Nation Building*.
16. Agnès Lejbowicz, *op. cit.*, p. 81 et *sq.*

Bibliographie succincte

- L.-A. Aledo, *Le Droit international public*, Dalloz, 2005
- D. Battistella et al., « Le retour de la guerre », *Raisons politiques*, n° 13, février 2004
- M. Bertrand, *L'Onu*, La Découverte, 2004 (5e édition)
- R. Chemain, A. Pellet, *La charte des Nations unies, constitution mondiale ?*, CEDIN Paris X, Cahiers internationaux n° 20, Pédone, 2006
- B. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, coll. "Legal Aspects of International organization", vol. 42, Martinus Nijhoff Publishers, 2005
- J.-P. Cot, A. Pellet (dir.), *La charte des nations Unies*, Economica et Bruylant, 1991 (2^e édition)
- P. Dailler, A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 2002 (7^e édition)
- C.-P. David, *La guerre et la paix*. Presses de Science-Po, 2000
- E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant/Université Libre de Bruxelles, 2002 (3^e édition)
- C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Bruylant, 2004
- P. Hassner, R. Marchal (dir.), *Guerres et sociétés. État et violences après la guerre froide*, Karthala, 2003
- M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Polity Press, 1999
- D. Kennedy, *The Dark Side of Virtue. Reassessing International Humanitarianism*, Princeton University Press, 2004
- B. Pouligny, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'Onu et populations locales*, Presse de Science-Po, 2004
- W. A. Schabas *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, 2000
- Société française pour le Droit international, *Journée franco-allemande. Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Pédone, 2004



Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

- S.J. Stedman, D. Rothchild, E. Cousens (eds.), *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner Publishers, 2002
- Serge Sur, *Le Conseil de sécurité dans l'après-11 septembre*, coll. « *Global understanding series* », LGDJ, 2004
- S. Villalpando, *L'émergence de la communauté internationale dans la responsabilité des États*, PUF/Publication de l'Institut universitaire des Hautes études internationales, Genève, 2005
- S. Zasova, *Macédoine. De la Forpronu-Macédoine à la Fordeprenu (1993-1999)*, coll. « L'Onu et les opérations de maintien de la paix », Pedone/Cedin Paris I 2004



