



Introduction

Il y a 50 ans, le 5 novembre 1956, au plus fort des combats entre belligérants autour du canal de Suez en Égypte, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait une résolution inspirée par Lester B. Pearson, alors ministre des Affaires étrangères du Canada, et créant la première force d'interposition de l'ONU. Les Casques bleus étaient nés et, avec eux, les opérations de maintien de la paix. À l'époque, cette solution destinée à régler des questions de paix et de sécurité était toute nouvelle, et les États membres faisaient œuvre de pionniers dans la création, le déploiement et la gestion de ces interventions militaires. Toutefois, le maintien de la paix était encadré par trois règles auxquelles les États tenaient absolument et qui ont façonné la définition classique du concept : le consentement des parties au conflit, l'impartialité et l'usage de la force par les Casques bleus à des fins de légitime défense uniquement. Il n'était pas question d'ouvrir le feu pour imposer la paix. À l'exception notable de la mission au Congo, en 1960-1964, où la force fut effectivement utilisée pour mettre fin à la sécession du Katanga (voir le *Guide de maintien de la paix* 2005), la notion classique du maintien de la paix a guidé la mise sur pied des missions de paix de l'ONU jusqu'au début des années 1990.

L'initiative de Pearson a fait boule de neige. L'ONU a lancé plus de 60 opérations de maintien de la paix. Les Casques bleus ont obtenu le prix Nobel de la paix en 1988 et des organisations de sécurité, comme l'OTAN, des organisations régionales, comme l'Union africaine et l'Union européenne, et même des coalitions d'États recourent de plus en plus aux opérations de paix pour gérer, atténuer ou mettre fin à des conflits. Actuellement, selon la définition que l'on donne aux opérations de paix, une qua-

rantaine sont déployées dans le monde, dont 15 sous la responsabilité de l'ONU. À la multiplication des missions s'est ajoutée une évolution fulgurante des mandats : les opérations de maintien de la paix prennent part maintenant à la reconstruction d'institutions et d'États et elles doivent, parfois, utiliser la force afin d'y parvenir. On parle dorénavant de maintien de la paix élargi ou complexe.

Si le maintien de la paix est aussi populaire comme instrument de gestion ou de règlement des conflits, c'est qu'il produit des résultats mesurables et quantifiables, comme l'indiquent deux études de la Rand Corporation et une du Human Security Centre publiées en 2005. La première étude de la Rand est consacrée au rôle des États-Unis dans la reconstruction des États depuis 1945, et l'autre étude porte sur celui de l'ONU, entre 1960 et aujourd'hui, dans le cadre de ses opérations de paix ou de consolidation de la paix. Certes, il est toujours difficile de comparer les interventions entre elles. Certaines sont d'une ampleur sans précédent (Allemagne et Japon), d'autres plus modestes et plus simples (Timor oriental et Slavonie orientale). Pourtant, les experts de la Rand Corporation tirent des conclusions générales et se demandent pourquoi les planificateurs du Pentagone ne retiennent pas les leçons du passé.

Pour la Rand Corporation, le

nation-building peut être vue en termes d'*inputs* – qui, globalement, sont la main-d'œuvre, l'argent et le temps – et ses *outputs* désirés – que sont la paix, la croissance économique et la démocratisation. Il va sans dire que les *outputs* dépendent de bien plus que des seuls *inputs*. Le succès en matière de *nation-building* dépend de la sagesse avec laquelle ces ressources sont employées et de la susceptibilité des sociétés en question aux changements ainsi facilités¹.

Les auteurs des 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 missions gérées par l'ONU, sept sont pacifiées. Sur les huit missions gérées par les États-Unis, quatre sont pacifiées². » Le succès des missions de l'ONU n'est pas à rechercher dans une meilleure planification ou un plus grand nombre d'effectifs, mais plutôt dans la légitimité internationale de ses actions et dans l'impartialité dont elles font preuve sur le plan local³. « Les États-Unis n'ont pas ces avantages dans

1. James Dobbins *et al.*, *The UN's Role In Nation-Building. From the Congo to Iraq*, Santa Monica, RAND, 2005, p. XXI.
2. *Ibid.*, p. XXV.
3. *Ibid.*, p. XXX

des situations où l'Amérique elle-même est un acteur du conflit terminé, où les États-Unis ont agi sans un mandat international », écrivent les auteurs de la Rand Corporation. En conclusion, ils estiment que l'ONU « offre le cadre institutionnel le plus adapté pour la plupart des missions de reconstruction, avec une structure de faible coût, un haut degré de succès et le plus grand degré de légitimité internationale⁴ ».

L'étude du Human Security Centre de Vancouver porte, quant à elle, sur la diminution des conflits et des violations des droits humains dans le monde depuis quinze ans. Plusieurs facteurs expliquent cette réduction de la violence politique. 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 document⁵.

Une question de définition

Le maintien de la paix connaît donc un franc succès, mais son évolution et sa transformation au cours des quinze dernières années soulèvent maintenant une question : qu'est-ce que le maintien de la paix aujourd'hui ? En effet, la ligne est devenue floue entre le maintien de la paix classique et le maintien de la paix élargi ou complexe. L'un et l'autre existent séparément, mais se superposent souvent. La définition du concept de maintien de la paix dépasse alors le simple débat sémantique, car la réponse donnée conditionne les attitudes, les postures et les actions des organisations qui créent et gèrent les opérations de maintien de la paix et des États qui y contribuent en personnel et en ressource. Une série de questions en découle. Qu'entend-on par maintien de la paix musclé ou robuste ? À quel moment une opération de maintien de la paix lancée par l'ONU se transforme-t-elle en conflit armé ? Les règles du jeu peuvent-elles changer en cours de route ? Toutes les parties doivent-elles accepter les modalités du déploiement d'une opération de maintien de la paix ? L'expression « maintien de la paix » chapeaute-t-elle des pratiques aussi diverses que la prévention, le maintien, l'observation, la stabilisation, l'imposition ou la consolidation de la paix ?

Depuis quelques années, aux Nations Unies, les gestionnaires des opérations de maintien de la paix se posent toutes ces questions et bien d'autres

4. *Ibid.*, p. XXXVII.

5. *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, Vancouver, 2005, p. 153.

encore afin d'offrir aux États membres une définition plus claire des interventions militaires de l'organisation autres que celles visant à s'engager dans un véritable conflit armé (comme en Corée ou en Irak, lors de la guerre de 1990-1991). Ainsi, le 15 décembre 2004, le secrétaire général a écrit dans un rapport sur l'*Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, que

la plupart des opérations dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix 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*. Dans certains cas, tels que les opérations de l'ONU au Kosovo et en Afghanistan, les tâches critiques relatives à la sécurité sont exécutées par d'autres organisations. Le fait que les expressions *maintien de la paix*, *appui au processus de paix* et *opérations de paix* sont synonymes pour certains et différentes pour d'autres montre bien la complexité qui caractérise actuellement ce domaine. Le moment est probablement venu d'examiner sérieusement cette terminologie. Ce n'est pas une question purement sémantique. Une définition commune faciliterait des approches communes et une coopération entre les différents acteurs participant actuellement aux tâches des opérations complexes de maintien de la paix⁶.

Un an plus tard, il a relancé le débat dans le cadre de propositions sur l'élaboration d'une doctrine de l'ONU en matière de maintien de la paix. Il a interpellé directement les membres du Comité spécial en ces termes :

Sommes-nous d'accord pour considérer que le terme *opérations de paix* désigne des opérations pluridimensionnelles qui sont investies de vastes mandats et dotées de moyens appropriés pour appuyer vigoureusement les actions politiques, humanitaires et de développement qui visent à instaurer une paix durable ? Ou encore pour considérer que cette description correspond mieux aux fonctions que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies remplissent aujourd'hui ?

Dans leur réponse, les membres du Comité ont timidement ouvert la porte aux suggestions du Secrétaire général. Ils se sont montrés d'accord avec l'idée de formuler une doctrine de maintien de la paix et ont reconnu « que les opérations de maintien de la paix ont gagné en complexité et qu'il est donc indispensable de s'entendre sur une terminologie commune pour favoriser la coopération et la cohérence dans l'action⁸ ». Toutefois, du même souffle, ils ont réaffirmé le caractère essentiel du respect des principes fondamentaux

6. *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.
7. *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, Rapport du secrétaire général, 29 décembre 2005, A/60/640, paragraphe 33.
8. *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de son Groupe de travail*, 22 mars 2006, A/60/19, paragraphes 36 et 37.

du maintien de la paix classique dans le succès des opérations. Visiblement, tout le monde reste sur ses positions et le débat tourne en rond.

Et ce débat n'est pas nouveau. Il perdure depuis la création de la force d'interposition de 1956 (FONU 1), et les États membres de l'ONU n'ont jamais été en mesure de s'entendre sur le terme. À cet égard, la lecture des procès-verbaux des réunions de 1965 du tout nouveau Comité spécial des opérations de maintien de la paix est éloquente. À la suite d'une sérieuse dispute entre États membres à propos du financement des opérations de paix dans le Sinaï et au Congo, dispute qui trouvait sa source dans l'interprétation conflictuelle des compétences constitutionnelles respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité à déterminer qui des deux a juridiction sur la création des opérations de maintien de la paix, l'Assemblée générale a décidé le 18 février 1965 de créer le Comité spécial et de lui confier la tâche d'examiner « l'ensemble de la questions des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, y compris les moyens de surmonter les difficultés financières urgentes de l'Organisation⁹ ».

Si la question financière a occupé une bonne part des débats des premières réunions du Comité, les délégations ont tenté aussi de définir ce que le maintien de la paix voulait dire¹⁰. Pour certaines délégations, les opérations de maintien de la paix découlaient du chapitre VI, où sont énumérées les mesures concernant le règlement pacifique des conflits, et étaient différentes des opérations armées créées sous le chapitre VII, concernant l'utilisation de mesures coercitives. Pour d'autres, tout déploiement militaire de l'ONU relève du chapitre VII. D'autres délégations ont fait valoir que le spectre des opérations de maintien de la paix couvrait les deux chapitres, que chaque opération était particulière et qu'il était sans doute vain de vouloir trouver une définition générale. Enfin, d'autres ont suggéré d'introduire un nouveau chapitre, entre le VI et le VII, qui établirait les conditions entourant la mise sur pied des opérations de maintien de la paix. S'est superposé à ce débat, à propos de la référence à tel ou tel chapitre, celui sur les compétences respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité à autoriser et gérer des opérations de maintien de la paix. Là aussi, les opinions ont divergé.

Devant ce tableau, le secrétaire général, dans un rapport qu'il a soumis aux États membres du Comité spécial, a constaté le blocage entre les différents points de vue. « Il devient évident, [à la lumière des débats] que le concept des opérations de maintien de la paix ouvre la porte à des interprétations radicalement divergentes et que, pour cette raison, elles ne peuvent

9. Assemblée générale, Résolution 2006, 18 février 1965. Notre traduction.

10. *Comprehensible review of the whole question of peace-keeping operations in all their aspects*, General Assembly, Annex n° 21, New York, 1964-1965, 98 p.

être définies avec clarté et précision à la satisfaction de tous les États membres¹¹. » Quarante ans plus tard, le Comité spécial n'a toujours pas fait son lit sur la question.

Notre cinquième édition du *Guide du maintien de la paix* aimerait contribuer aux débats sur la définition d'opération de paix en publiant des textes tirés d'un séminaire tenu à Montréal le 17 mars 2006 et portant sur cette même notion. La rencontre a été organisée par le Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, que j'ai créé à l'Université de Montréal en octobre 2005, et le Centre Pearson pour le maintien de la paix. Nous avons demandé à une dizaine d'experts des États-Unis, de France, de Suisse, de Belgique, du Canada et d'Australie de réfléchir à la notion d'opération de paix à partir de leur champ d'étude. Tobias C. Berkman et William J. Durch, Trevor Findlay, le général à la retraite Robin Gagnon, Victor-Yves Ghébal (représenté par Olivier Brenninkmeijer), David Last, Michel Liégois, Alexandra Novosseloff et le général à la retraite Patrice Sartre offrent donc ici leurs idées sur les aspects théoriques du maintien de la paix, sur la nécessité de perfectionner la mise sur pied d'une opération de paix, sur les difficiles relations entre politiques et militaires, sur la problématique de l'utilisation de la force et, enfin, sur le rôle particulier de l'Union européenne et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans les opérations de paix aujourd'hui. À la lecture de tous ces textes, nous avons trouvé plusieurs définitions du concept d'opérations de paix, ce qui prouve la richesse de cet instrument de la diplomatie internationale au service de la gestion et du règlement des questions de paix et de sécurité. Il s'agit maintenant, pour l'équipe du *Guide du maintien de la paix*, d'en faire bon usage et d'utiliser ce matériau dans l'avenir afin d'offrir au public l'information la plus juste et la plus exhaustive sur les opérations de paix.

Comme le lecteur pourra le constater dans les sections Chronologie et Statistiques, nous avons décidé de ne pas ajouter au nombre des opérations de paix en cours celles dirigées par l'OSCE en Europe ou par des groupes d'États aux Philippines et au Sri Lanka. Il ne s'agit pas ici d'une décision fondée sur une interprétation restrictive de ce qu'est une opération de paix — le texte du professeur Victor-Yves Ghébal sur l'OSCE indique que cette organisation mène des missions qui ressemblent à bien des points de vue à de véritables opérations de paix — mais d'un simple manque de temps. L'année prochaine nous tenterons d'en compiler une liste complète.

Dans cette édition du *Guide*, comme chaque année, la partie consacrée aux analyses est suivie de trois sections documentaires : une chronologie des événements qui se sont déroulés dans 30 opérations de paix ; des

11. *Ibid.*, p. 80.

statistiques sur le nombre de pays et le personnel participant à ces missions ; enfin, la liste des sites Internet liés aux articles publiés. Stéphane Tremblay, agent de recherche au Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, a réalisé la première, Charles Létourneau, adjoint au directeur de Centre d'étude des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), les deux autres.

Cette nouvelle parution est en partie redevable à plusieurs organismes. Le Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES) de l'UQAM a généreusement contribué au financement en le coéditant ainsi qu'aux recherches associées aux sections Statistiques et Sites Internet. De leur côté, le Centre Pearson pour la paix et le Programme sur la Sécurité humaine du ministère canadien des Affaires étrangères ont financé le séminaire du 17 mars. Le Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM) et le Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI) de la même université ont financé le travail de recherche de la section Chronologie et une partie de mon temps comme directeur de la publication. Je tiens à les remercier tous. Enfin, qu'il me soit aussi permis d'exprimer toute ma gratitude aux auteurs des articles sans qui ce guide n'aurait vu le jour.

Bonne lecture

Jocelyn Coulon, 15 août 2006

