

L'EMPLOI DE LA FORCE DANS LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

FONDEMENTS JURIDIQUES ET ORGANISATION POLITICO-MILITAIRE

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF¹

ET

PATRICE SARTRE²

La question de l'usage de la force est, pour l'Organisation des Nations Unies et notamment son Conseil de sécurité, une question à la fois récurrente, complexe et taboue. Dès sa création, le Conseil de sécurité a été pris dans une contradiction entre puissance et impuissance : puissance quand ses Etats s'entendent, impuissance quand ils se querellent; puissance quand ils mettent à sa disposition des moyens, impuissance quand ils lui refusent les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses résolutions; puissance quand ils font du Conseil un organe de consensus pour maintenir la paix et la sécurité internationales, impuissance quand ils usent de cet organe pour se déresponsabiliser de cette charge. A l'image de l'Organisation, cette question a évolué avec la mise sur pied des opérations de maintien de la paix à partir des années 1950 : mécanisme non prévu par la Charte mais se situant pleinement dans son esprit, mécanisme au sein duquel l'usage de la force est retenu et n'est utilisé qu'en dernier recours pour continuer à créer les conditions nécessaires à la poursuite de la mission.

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ACTION DES NATIONS UNIES

La question de l'usage de la force a été au cœur des débats de la construction de l'Organisation des Nations Unies et de l'élaboration de sa Charte : il s'agissait alors de «donner des dents» à la nouvelle organisation internationale et de régler un peu plus les relations entre Etats et leur champ d'action pour user de la force. Le premier des buts des Nations Unies est de «maintenir la paix et la sécurité internationales» en prenant des «mesures collectives efficaces» (art. 1 §1).

Les principes de la Charte concernant l'usage de la force

La Charte des Nations Unies conditionne fondamentalement l'usage de la force armée en la restreignant dans ses modalités d'application et dans son objet. De ce fait, elle est le garant de son usage proportionné et motivé; elle en confie au Conseil de sécurité la décision et à ses Etats membres – notamment les plus puissants d'entre eux – l'application.

La Charte des Nations Unies est en premier lieu fondée sur l'interdiction du recours à «la menace ou à l'emploi de la force» dans les «relations internationales» entre ses membres (art. 2 §4); aussi ceux-ci doivent-ils régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques. Pour Jean Charpentier, «tout le système de la Charte est construit autour de l'interdiction du recours à la force»³ et, pour Brigitte Stern, «le but du Chapitre VII est le silence des armes»⁴. Cette interdiction est une innovation par rapport au Pacte de la Société des Nations (SDN), car ce n'est plus seulement la guerre qui est interdite, mais tout usage de la force dans les rapports internationaux. Toutefois, cet article «ne comporte pas d'interdiction pleinement générale du recours à la force, ce qui laisse la place à des usages de la force licites ou dont l'illicéité n'est pas assurée»⁵. En effet, cette prohibition de l'usage de la force a deux limites : l'action collective prévue au Chapitre VII et la légitime défense. Ainsi, cette interdiction du recours à la force ne s'applique pas à

¹ Chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

² Spécialiste de la gestion des crises contemporaines.

³ Il ajoute : «l'obligation faite aux Etats par l'article 2 §3 de régler pacifiquement leurs différends internationaux n'apparaît que comme un corollaire logique de cette interdiction». Commentaire de l'article 2 § 3 in Jean-Pierre COT / Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 1991, Economica, Paris, p. 103.

⁴ Brigitte STERN, «La sécurité collective : historique, bilan, perspectives», *Sécurité collective et crises internationales*, Actes des journées d'études de Toulon / Secrétariat général de la Défense nationale, 1994, p. 164.

⁵ Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2004 (3^e éd.), pp. 434-435.

l'usage collectif de la force au nom de l'Organisation internationale : autrement dit, l'Organisation peut, et c'est là où cet article n'est aucunement en contradiction avec les dispositions du Chapitre VII, utiliser la force, désigner un agresseur et mener une action militaire coercitive.

Les rédacteurs de la Charte avaient d'ailleurs prévu un certain nombre d'instruments collectifs pour engager une action armée : des forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité par l'intermédiaire d'accords spéciaux (art. 43) et un Comité d'état-major qui dirigerait au plan stratégique ces forces (art. 47). Cependant, une fois la Charte de San Francisco signée, il a été impossible pour les États de s'entendre sur les implications pratiques de ces deux articles : aucun accord spécial n'a été conclu et le Comité d'état-major a été mis en sommeil. Faute d'outils militaires à sa disposition, le Conseil de sécurité s'est tourné vers le Secrétaire général pour mettre en œuvre ses décisions et vers un nouveau concept, les missions d'observation – dès 1948 –, puis les opérations de maintien de la paix – à partir de 1956. Cette pratique du maintien de la paix a en quelque sorte modifié l'esprit de l'article 2 §4 de la Charte. L'ONU ne disposant pas d'armée propre ne pouvait que tourner son action vers la paix, qui est aussi une de ses raisons d'exister. Sa pratique s'est orientée vers le non-emploi de la force, sauf en cas de légitime défense. C'est un principe constitutif de ces actions bien particulières que sont les opérations de maintien de la paix, mais non de la Charte elle-même : rien n'interdit donc la possibilité de doter les soldats envoyés sur le terrain de règles d'engagement robustes et de matériels dissuasifs.

Le Chapitre VII, au centre du mécanisme coercitif de la Charte

Le Chapitre VII de la Charte («Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression») contient treize articles : les articles 39 à 42 donnent au Conseil de sécurité les pouvoirs nécessaires pour traiter des menaces contre la paix; les cinq articles suivants lui permettent d'user de mesures militaires; les articles 48 à 50 établissent les obligations des États membres et les mesures de compensation envers les États touchés par les mesures du Conseil; le dernier article (51) donne le droit aux États membres d'invoquer un droit de légitime défense, individuelle ou collective. Il fait suite au Chapitre VI consacré au règlement pacifique des différends. Cet ordre reflète les préoccupations des rédacteurs et leurs intentions : le but principal et la mission de l'Organisation dans son ensemble, la vocation de l'ONU, c'est bel et bien le règlement pacifique et la prévention des crises et des conflits⁶. Cependant, toute prévention véritable ne peut se passer d'une possibilité d'action, coercitive si nécessaire. Si le Chapitre VI est le chapitre du consentement, le Chapitre VII est celui de la contrainte. Selon ce schéma et sa logique, «la Charte a prévu un système complet, cohérent et progressif»⁷. Le Chapitre VII forme un tout et on ne peut, sans s'éloigner des intentions originelles des rédacteurs, interpréter ses articles séparément⁸. Comme le dit le professeur Marcel Merle, «les règles posées par le Chapitre VII sont, en bonne logique, solidaires entre elles et ne sauraient être interprétées de façon alternative»⁹. La pratique du Conseil de sécurité a pourtant conduit au contraire.

Le Chapitre VII est intrinsèquement lié au Conseil de sécurité, lequel détient «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales» (art. 24). En ce sens, le Conseil de sécurité est le seul habilité à autoriser le recours à la force, puisque c'est à lui seul que revient de «constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression», types d'action contre lesquelles des mesures de contrainte peuvent s'imposer. C'est en fonction de cette qualification – très subjective, la Charte ne définissant pas les situations – que le Conseil de sécurité devra «recommander» ou «décider quelles mesures» doivent être prises «pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales» (art. 39) : des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (art. 41) ou toute autre action qu'il juge nécessaire «au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres» (art. 42).

L'article 42 parle donc explicitement de l'emploi de la force armée. D'ailleurs, l'ensemble des résolutions du Conseil de sécurité de l'après-Guerre froide décidant le recours possible à la force armée dans une opération de maintien de la paix autorise les États membres «à prendre toutes les mesures nécessaires» ou «tous les moyens nécessaires» pour assurer l'application du mandat délivré par le Conseil.

⁶ Comme le disent très justement Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, «la philosophie profonde de la Charte est préventive» : il s'agit d'empêcher la guerre et de maintenir la paix. Cf. leur commentaire du Préambule de la Charte, in Jean-Pierre COT / Alain PELLET (dir.), *op. cit.*, pp. 9-10.

⁷ Paul TAVERNIER, *Les Casques bleus*, PUF, Paris, 1996, p. 15.

⁸ Jean-Marc SOREL, «L'élargissement de la notion de menace contre la paix», in Société française pour le droit international, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* (Colloque de Rennes, 2-4 juin 1994), Pédone, Paris, 1995, p. 9 : «on peut, bien sûr, discuter le fondement de chaque article, leur ordre chronologique [...], mais l'ensemble reflète une cohérence. Or, la lecture du Chapitre VII est souvent faite à la lumière de son application parcellisée. On recherche dans un article, voire dans une partie d'article, une légitimation qui ne sera que partielle. Il est impossible de procéder autrement, mais il n'est pas inutile de rappeler cette 'perversion' de l'interprétation du Chapitre VII».

⁹ Marcel MERLE, *La Crise du Golfe et le nouvel ordre international*, 1991, Economica, Paris, p. 56.

Toutefois, la Charte ne fait pas obligation au Conseil de sécurité d'user de la force pour rétablir la paix. De plus, le problème qui s'est posé est que le Conseil de sécurité a été privé de moyens pour mettre en œuvre ses décisions. Cet état de fait a non seulement handicapé le Conseil mais, d'une certaine manière, dévié ou rendu obsolète certaines dispositions du Chapitre VII.

L'échec, en 1947, de la mise en place des structures du Comité d'état-major et des négociations de l'article 43 sur la mise à disposition du Conseil de forces armées a révélé la situation paradoxale du Conseil de sécurité. Il en a résulté que l'ONU ne repose que sur des «dispositions transitoires de sécurité» – ce que prévoit l'article 106, tant que les accords spéciaux ne sont pas signés – pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité. De fait, l'ONU est privé de bras armé : la non-signature des accords spéciaux rend l'arsenal des Nations Unies vide, mais plus encore annule toutes les dispositions concernant la coercition. Les accords spéciaux devant fixer les modalités d'emploi de la force par le Conseil de sécurité, leur non-signature implique une mise à l'écart du Conseil pour toutes les questions d'ordre militaire. Cette situation a fait du Conseil de sécurité un simple organe de décision pour les activités de maintien de la paix et de la sécurité, puisqu'il est ainsi privé d'instruments pour agir, d'instruments lui permettant d'exercer son autorité.

Sans ces organes vitaux permettant l'action et le mouvement, l'ONU est alors un corps sans structure ni architecture, un instrument inutilisable sur le plan militaire. Cela est plus qu'un handicap, c'est une infirmité congénitale. Cette infirmité entraîne plusieurs conséquences : dépourvu de «moyens préconstitués», le système de la Charte relève donc du domaine de l'action ad hoc. L'inexistence d'un réel instrument d'action fiable et déterminé induit l'absence de réel système de sécurité collective. L'échec de la mise en place du mécanisme complet du Chapitre VII entraîne de façon naturelle la mise en place de substituts et le détournement de ces mécanismes, c'est-à-dire une utilisation politique des dispositions de la Charte. Il ne s'est pas développé de «culture militaire» et l'Organisation s'est plus volontiers tournée vers le règlement pacifique des différends.

L'échec de la mise en place du mécanisme complet du Chapitre VII entraîne de façon naturelle la mise en place de substituts et le détournement de ces mécanismes, c'est-à-dire une utilisation politique des dispositions de la Charte.

Le Conseil de sécurité et l'usage de la force : un handicap structurel

Le Conseil de sécurité de l'ONU est fondamentalement un organe paradoxal : il a été conçu par les rédacteurs de la Charte à San Francisco comme l'organe exécutif de l'Organisation, mais sans moyens – notamment militaires – de mise en œuvre de ses décisions, autres que ceux que pouvaient mettre à sa disposition ses Etats membres. Ces contradictions majeures ont fait que les rédacteurs de la Charte ont construit deux organisations au sein d'une seule : une organisation politique ayant un but universel et une organisation de sécurité constituant une sorte d'alliance entre les grandes puissances. De plus, les auteurs de la Charte se sont heurtés à un problème qui est en même temps un dilemme insurmontable : rendre une organisation internationale assez forte et dissuasive sans toucher à la souveraineté des Etats. Il en est résulté un mécanisme illusoire, voire virtuel, de sécurité collective basé sur la prééminence des seuls intérêts des plus puissants. Enfin, le Conseil de sécurité est un organe structurellement handicapé dans le domaine militaire et l'usage de la force armée¹⁰.

La carence instrumentale, voire conceptuelle, de départ a conduit le Conseil à bricoler les techniques existantes. Cette adaptation au fil des circonstances permet de voir la pratique onusienne soit comme une improvisation désordonnée et inconstante, évoluant au gré de la conjoncture internationale, soit comme une «interprétation créative» et une «improvisation ingénieuse» des dispositions de la Charte. Il reste que cette pratique, à partir d'une interprétation extensive des dispositions de la Charte, a fait de l'ONU une organisation autre, une organisation «sans dents», qui s'est désintéressée de tout ce qui touchait au militaire. Toutefois, cette capacité d'adaptation du Conseil l'a également conduit à élargir son champ d'action, le champ d'application des dispositions du Chapitre VII et celui de la notion de menace à la paix : il s'est occupé de conflits interétatiques comme de conflits intra-étatiques; il a dû remplir les rôles de policier, de justicier – par l'imposition de sanctions – et de gardien de la paix – par la construction de la paix. Cependant, l'action du Conseil de sécurité s'est trouvée stoppée par un certain nombre de limites constitutives de l'organe, notamment relatives à son manque de moyens militaires et à l'inconstance de ses Etats membres.

10

Cf. Alexandra NOVOSSELOFF, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

Les Etats membres de l'Organisation se sont en toute logique fort bien accommodés d'un système ad hoc pour régler les crises internationales. Depuis le début, ils ne se sont jamais réellement engagés à fournir de façon prédéfinie de forces armées à l'Organisation : ils se refusent à être liés dans ce domaine par un quelconque accord. Ils souhaitent pouvoir disposer de leur entière liberté d'appréciation et d'action, ce qui, de leur point de vue, est naturel car une action armée engage la vie de leurs soldats. En ce sens, la liberté d'appréciation des Etats prime sur celle du Conseil de sécurité. Cette liberté d'action des Etats a eu pour conséquence que le Conseil de sécurité a pleinement exercé son pouvoir discrétionnaire, dans toutes ses dimensions et toutes ses possibilités. Aucune action militaire votée par le Conseil de sécurité ne l'a été selon les termes exacts et précis de la Charte : le Conseil de sécurité a constamment voulu rester dans le flou. Les références aux articles du Chapitre VII n'ont jamais été faites de façon systématique ou ordonnée : le Conseil a préféré aux expressions «guerrières» («usage de la force armée», «agression», «guerre»), le langage plus doux et général de «tous les moyens nécessaires».

L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix : la religion de la force retenue

Les opérations de maintien de la paix ont fait, dans les années 1990, l'objet de critiques fondées pour l'essentiel sur un quiproquo : contrairement aux opérations classiques, le maintien de la paix ne cherche pas à décider par la force, mais à créer, par la force, les conditions d'une décision qui reste politique. D'ailleurs, les pays de l'OTAN et de l'UE ont largement repris, dans les opérations de maintien de la paix qu'ils conduisent en ex-Yougoslavie, en Afghanistan ou en Afrique, les principes et les procédés qu'ils reprochaient hier à New York. Cependant, tirant les leçons des difficultés et des critiques, le maintien de la paix onusien n'a cessé d'évoluer, une des étapes marquantes de cette évolution étant le «Rapport Brahimi»¹¹ commandé par le Secrétaire général des Nations Unies en mars 2000 pour présenter «un ensemble de recommandations précises, concrètes et pratiques afin de permettre à l'ONU de mener ces activités de façon plus satisfaisante à l'avenir». L'articulation politico-militaire, la direction militaire et les contraintes administratives et logistiques des opérations décrites ici constituent un point de situation à l'issue de cette «réforme Brahimi».

Sans doute emblématique de la singularité des opérations onusiennes, la relation d'autorité entre le politique et le militaire marque la détermination de la Charte à ne jamais laisser la décision à la force, même légitime. En effet, si le maintien de la paix n'est pas envisagé dans la Charte, il est cependant tout entier baigné par l'esprit du texte fondateur : la force ne saurait décider du sort des peuples. Ainsi, ces opérations, derrière un visage médiatique militaire, sont avant tout politiques, la composante armée ne fournissant que le cadre sécuritaire qui les rend possibles. Essentiellement politiques, ces opérations sont dirigées par une instance qui n'est que politique : le Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'ORGANISATION DE L'EMPLOI DE LA FORCE A L'ONU AUJOURD'HUI

Une direction politique du Conseil de sécurité lointaine et changeante

Privé d'un organe de conseil militaire (Comité d'état-major) et face à un ordre du jour pléthorique, le Conseil de sécurité ne dispose ni du temps, ni de la compétence, ni des moyens pour conduire la stratégie de ces opérations avec succès et se contente d'en assurer une direction politique coupée des contingences logistiques et ignorante des réalités militaires. Le maintien de la paix constitue pourtant une préoccupation importante du Conseil et sa responsabilité principale (art. 24 de la Charte), celle qui l'expose le plus aux critiques de l'opinion internationale, qui concourt le plus directement et immédiatement à la survie ou à la mort des populations.

Le caractère par nature dramatique de ces situations de crise incite le Conseil à prendre ses décisions à l'unanimité : la question de «l'unité du Conseil» est ainsi devenue le slogan et l'obsession qui guident le processus de décision des opérations de maintien de la paix¹²; depuis la fin de la Guerre froide, les Etats membres du Conseil ont considéré que la légitimité des décisions du Conseil passait par une prise de

¹¹ A/55/305– S/2000/809 (20 août 2000) : Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, désormais désigné sous l'appellation «Rapport Brahimi».

¹² Parmi les très nombreux exemples de cette obsession, on citera le commentaire que faisait, le 22 mai 2003, le service de presse des Nations Unies de la résolution 1483, votée hors de la présence d'une Syrie priée de ne pas rompre le consensus : «United Nations Security Council members who approved a new resolution on interim post-war arrangements for Iraq today praised the spirit of rediscovered unity and consensus that made the compromise possible and emphasized the important role the world body now had in the Middle Eastern country's future.» Pour une étude approfondie des mécanismes et structures du Conseil de sécurité, cf. Serge SUR, *Le Conseil de sécurité après le 11 septembre*, LGDJ, Paris, 2004, 162 p.

décision à l'unanimité – ce qui n'est pas l'esprit de l'article 25, pour lequel «les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte». Cette «unité du Conseil» s'établit parfois sur une vision claire et commune de la situation à gérer et, alors, ses décisions sont appropriées, formulées avec clarté et appliquées avec détermination. Toutefois, dans la plupart des cas, les Etats membres – et notamment les membres permanents – ont, sur la crise, des points de vue divergents : divergents du fait d'une analyse différente de la situation; divergents surtout du fait d'intérêts contradictoires au sein ou en marge de la crise à gérer.

Dans ces conditions, «l'unité du Conseil» ne peut être atteinte que par le compromis. Les résolutions du Conseil n'ont alors plus le caractère de décisions, qui supposent des choix. Leurs prescriptions ne sont plus la solution aux problèmes posés par la crise, mais la résultante du conflit des intérêts entre les membres. Leur rédaction n'a plus la clarté garante d'une application ferme, mais l'ambiguïté nécessaire au compromis. Ce compromis débouche ainsi sur des mandats qui présentent certes la vertu de la modération, mais qui sont insuffisamment «clairs, crédibles et réalistes»¹³.

Les mandats de compromis ont, en outre, l'inconvénient d'évoluer dans le temps, non en fonction des transformations de la crise, mais au gré des caprices des Etats membres, notamment de leurs caprices de politique intérieure. Trop souvent, le Conseil de sécurité n'est alors plus la place où les Etats exercent leur responsabilité, mais seulement celle où ils désignent aux opinions le bouc émissaire de leurs difficultés : les Nations Unies. Dans ce cas, le Conseil de sécurité, simple paravent du manque de volonté de certains Etats, ne peut être le lieu des décisions stratégiques, mais, au mieux, celui des orientations politiques. La véritable responsabilité de la direction des opérations est de ce fait exercée par le Secrétariat des Nations Unies, notamment son Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), sous l'autorité du Secrétaire général.

Une direction stratégique du Secrétariat des Nations Unies dispersée entre de nombreux théâtres et exercée avec des moyens disparates

Le Conseil de sécurité ayant décliné d'exercer les responsabilités militaires que lui attribue la Charte et celle-ci ne lui reconnaissant aucune autorité budgétaire, c'est bien le Secrétariat des Nations Unies qui exerce la direction stratégique du maintien de la paix, celle qui coordonne tous les paramètres. Au début de chaque opération, les Etats membres sont d'ailleurs aussi prompts à confier cette charge au Secrétaire général qu'ils le seront à lui en demander des comptes à la moindre difficulté. Pour gérer les crises du monde, le Secrétaire général n'a longtemps disposé que d'un Département des affaires politiques spéciales. Ce n'est en effet qu'en 1992 qu'a été créé le DOMP¹⁴ – à côté d'un Département des affaires politiques (DAP)¹⁵ – au sein du Secrétariat de l'ONU. Depuis cette date, les représentations permanentes des Etats membres se sont progressivement dotées d'équipes de conseillers militaires. Le DOMP¹⁶ est dirigé par un secrétaire général adjoint (actuellement un Français, M. Jean-Marie Guéhenno), assisté d'un sous-secrétaire général pour les opérations et d'un sous-secrétaire général pour la planification et le soutien. Le secrétaire général adjoint est également assisté d'un conseiller militaire¹⁷ et d'un conseiller de police¹⁸.

Pour assurer la direction stratégique des opérations, le DOMP dispose des moyens et de l'autorité nécessaires pour fusionner effectivement les questions politiques, militaires, financières et logistiques et prendre les décisions les mieux adaptées à la situation, les plus fidèles aux directions du Conseil et les plus respectueuses du cadre budgétaire établi par l'Assemblée générale. Il conduit parfois simultanément près

¹³ Contrairement aux recommandations du Rapport Brahimi, *op. cit.*.

¹⁴ Entre 1993 et 1997, le personnel employé par le DOMP est passé de 46 à 450. Il est aujourd'hui de 525 personnes (465 civils et 60 militaires). Ce ratio est une illustration de la nature politique des opérations de maintien de la paix.

¹⁵ Le DAP reste responsable du suivi des dossiers politiques partout dans le monde, sauf dans les régions où a été formellement ouverte une opération de maintien de la paix. Sommairement, dès qu'une telle opération est envisagée, le DOMP est impliqué dans le suivi de la situation, il en prend la responsabilité lors de la décision de lancement du Conseil et il rend les rênes au DPA lorsque le Conseil clôt l'opération.

¹⁶ Cf. son organigramme sur le site Internet www.un.org/Depts/dpko/dpko/info/page2.htm.

¹⁷ Le poste de conseiller militaire existe, officiellement et de façon permanente, depuis 1965. A cette époque, le conseiller militaire dépendait à la fois du cabinet du secrétaire général et des sous-secrétaires généraux pour les affaires politiques spéciales. Ce poste sera supprimé en 1969 et remplacé par le poste d'«officier de liaison militaire», avant d'être recréé en 1979 à un niveau politique moindre, c'est-à-dire à l'intérieur du Département des affaires politiques spéciales. Au départ, les fonctions de ce poste étaient très limitées : le conseiller militaire était seul, simplement entouré de quelques secrétaires. Le conseiller militaire du secrétaire général devient peu à peu, à partir des années 1990, le conseiller du secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix. Une nouvelle réforme du DOMP envisage désormais de le descendre au niveau du sous-secrétaire général en charge des opérations.

¹⁸ Jusqu'au début des années 1990, la «Police civile des Nations Unies» ne remplissait au sein des opérations de paix qu'un rôle de police militaire, à usage de discipline interne et de relation avec les populations. Pour remplir ses nouvelles tâches de sortie de crise, le DOMP a mis sur cet embryon de police et l'a transformé en une composante à part entière des opérations de paix. Elle l'a doté d'une structure, dirigée par un *Civilian Police Adviser* du Secrétaire général adjoint, dont la division a rédigé une doctrine et mis sur pied un système de formation qui prépare les polices du monde entier à prendre leur place dans les missions des Nations Unies, conduites sur chaque théâtre par un *Police Commissioner*.

d'une vingtaine d'opérations, au moyen de troupes prêtées par plus de cent pays différents, dont certaines dans un état d'équipement et d'entraînement insuffisant, le tout avec des moyens financiers comptés au plus juste. La singularité des OMP et l'imagination du Conseil de sécurité le contraignent à inventer en permanence de nouvelles procédures. La volatilité des situations l'expose au risque permanent d'échec, de dérapage aux conséquences humaines et politiques difficiles à gérer. S'il parvient à faire face à de telles charges, c'est grâce à la tradition de l'ONU en matière de leadership, qui délègue au représentant spécial du secrétaire général (RSSG) sur le terrain la responsabilité du commandement de l'opération.

Un représentant spécial du secrétaire général au pouvoir étendu

Le système de commandement de l'ONU se caractérise par une délégation au terrain de la fonction «commandement» et ce rôle du RSSG est particulièrement difficile à admettre par nombre d'Etats membres et par leurs opinions. D'abord, parce que la plupart considèrent qu'une «opération» ne peut être conduite que par un «militaire», à la rigueur flanqué d'un conseiller politique ou diplomatique. Or, l'histoire des OMP des Nations Unies est celle de la «militarisation» progressive de missions à caractère purement politique. Cette histoire a imposé une solution au demeurant cohérente avec la réalité des opérations d'aujourd'hui, à savoir que le politique commande tandis que le militaire le soutient. Ensuite, ce qui frappe – et choque – les grands pays aux diplomaties centralisées, c'est la liberté d'action laissée au RSSG¹⁹ : le terme de «Représentant spécial» du secrétaire général est à prendre à la lettre, puisque ce personnage juge, parle et agit réellement en lieu et place du secrétaire général, rapporte à lui seul ou au Conseil de sécurité en son nom. Le chef du DOMP a certes avec lui des relations privilégiées, mais elles ne sont que de coordination, d'information, de conseil, parfois de suggestion. Les directives viennent du secrétaire général ou du Conseil de sécurité; sur le terrain, le RSSG est l'interlocuteur principal des autorités politiques locales.

Cette déconcentration de l'autorité opérationnelle a d'immenses avantages : désengorgement des instances centrales de New York; meilleure perception de la réalité de terrain et donc meilleur éclairage d'un Conseil de sécurité coupé du terrain par la bulle diplomatique du siège; intime coordination entre le civil et le militaire dans l'action. Elle a bien entendu ses limites, notamment lorsque les RSSG ne présentent pas toutes les qualités de caractère requises par des tâches complexes, dangereuses et aux enjeux humains lourds²⁰, ou encore lorsque l'explosion de la situation sur le terrain prive le RSSG de tout recul et de toute liberté d'action.

La direction militaire des opérations de maintien de la paix face à la multiplicité des chaînes de commandement

La plupart des grands Etats, l'OTAN et l'Union européenne placent le commandement de leurs opérations dans leurs capitales et ne délèguent sur le théâtre que des responsabilités militaires subalternes. Au contraire, à l'ONU, le quartier général du siège n'exerce qu'une simple supervision, destinée à harmoniser le politique, le militaire et le logistique, ainsi que les questions de doctrine, de formation et de sélection des contingents. La planification elle-même se s'y applique qu'aux phases amont des opérations et, dès que possible, elle est déléguée aux états-majors des opérations sur le terrain, le siège se contentant de la contrôler, de la valider et de l'harmoniser avec celle des autres opérations. Le siège dispose bien d'un «Centre de situation» capable de tenir en permanence une vue relativement détaillée de la situation dans chacune des opérations, mais il n'est qu'exceptionnellement utilisé pour donner des ordres aux forces sur le terrain, qui conservent une totale autonomie de conduite vis-à-vis de New York.

Sur le terrain, le commandant de la force, le premier dans la hiérarchie militaire de l'opération, ne rend compte qu'au RSSG dont il est l'adjoint et le conseiller militaire et de qui il reçoit ses ordres. Leur proximité géographique et leur appréhension commune de la situation rendent le plus souvent cette subordination relativement consensuelle. Le commandant de la force doit cependant gérer une multiplicité des chaînes de commandement particulièrement complexe. En effet, sur le terrain, les troupes qu'il reçoit des Etats contributeurs ne coupent jamais totalement le cordon ombilical avec leur pays d'origine.

Certes, les petits pays ont souvent des structures centrales trop faibles pour contrarier les décisions prises au PC de la Force sur le terrain. A l'inverse, les grands pays, habitués aux interventions extérieures,

¹⁹ Sur le rôle du RSSG, on lira la série d'études (datées, mais de grande valeur) consacrées à ce sujet sous le nom de «Command from the saddle», Fafo Institute for Applied Social Sciences, 1999.

²⁰ Les RSSG sont le plus souvent des diplomates. Dans les pays où les diplomates ne quittent jamais leur corps d'origine, les personnalités qui en sont issues sont mal préparées à l'action en général et aux tâches d'autorité en particulier.

disposent dans leurs capitales de centres opérationnels puissants, auxquels leurs troupes engagées sous le casque bleu ne cessent de rendre compte – plus souvent et plus en détail qu’à leur hiérarchie onusienne – et dont elles continuent de recevoir des ordres²¹. Dans ces conditions, un colonel qui demeure payé par son pays d’origine et dont la carrière continue de dépendre d’une hiérarchie dont il n’est séparé que pendant quelques mois ne balancera pas une seconde entre deux ordres divergents : celui de son pays prévaudra sur celui du Force commander onusien.

Les pays les plus fidèles aux Nations Unies ne se privent pas de telles pratiques. En 2000, au plus difficile de la crise sierra-léonaise, un officier canadien a été relevé par Ottawa pour avoir obéi à un ordre de sa hiérarchie onusienne en contradiction avec les directives de son pays. Au cours de la même crise, au siège new-yorkais, quand le sous-secrétaire général, chef du bureau des opérations du DOMP, a cru devoir rappeler aux représentants des contributeurs de troupes que leurs unités étaient placées sous «commandement» onusien, il s’est entendu répliquer par le représentant danois que, si les Nations Unies continuaient à faire valoir de telles prétentions, son gouvernement serait contraint de retirer ses troupes de toutes les opérations onusiennes, la loi de son pays n’autorisant pas de subordination de ses troupes à des autorités tierces au-delà du «contrôle opérationnel»²².

Le commandement de théâtre est donc souvent dans une situation délicate : il ne sera obéi que s’il donne des ordres acceptables pour la capitale du pays d’origine de l’unité. Or, il dispose de très peu de temps et d’arguments pour convaincre cette capitale, dont il ignore le plus souvent les intentions. Il est donc essentiel que le consensus soit établi à New York; c’est là un rôle dont le DOMP a bien pris conscience, dans le cadre des réunions de pays contributeurs de troupes, que d’obtenir ce consensus qui conduira les capitales à donner à leurs troupes des directives convergentes ou au moins compatibles avec les ordres du commandant de la force sur le terrain.

Les contraintes budgétaires et administratives

Le faible coût des OMP est une évidence méconnue. Il est pourtant l’image la plus saisissante de la nature du maintien de la paix onusien : la modération en tout, dans l’usage de la force comme dans la dépense. Certes, cette économie est imposée par les Etats à travers l’Assemblée générale, mais elle est aussi rendue possible par une administration des Nations Unies particulièrement éloignée de la culture militaire de l’emploi des ressources. Un point surprend la plupart des militaires engagés sous le casque bleu : le pouvoir des administratifs dans les opérations. A leur grande surprise, les décisions opérationnelles font l’objet, sur le terrain même, de négociations financières qui peuvent, dans les cas extrêmes, soumettre les chances de succès, voire la vie des casques bleus, à des risques sciemment consentis pour de simples raisons d’économies. Cette pratique, inacceptable pour les armées occidentales accoutumées à dépenser à tonneau ouvert, est tout d’abord le résultat de la philosophie même du maintien de la paix décrite plus haut : pas de montée aux extrêmes et, ce, dans tous les domaines; la fin ne justifie pas les moyens, chichement comptés.

Cette séparation de l’administratif et de l’opérationnel est, sur le terrain, le reflet de la dichotomie, à New York, entre l’autorité politique du Conseil de sécurité, qui donne des instructions hors de toute considération financière, et l’autorité budgétaire de l’Assemblée générale. Celle-ci n’est jamais mécontente de donner des leçons à son puissant concurrent et son bras financier, la Ve Commission²³, est noyauté par les grands bailleurs de fonds de l’Organisation, seuls pourvoyeurs de finances aux opérations²⁴. Ces pays riches, sous la pression de leurs grands argentiers et de leurs parlements, ne craignent pas de chicaner au sein de l’Assemblée générale les moyens des engagements que leurs diplomates ont approuvés au sein du Conseil. Il en résulte un standing extrêmement spartiate, voire une paupérisation des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Certes, les chiffres de leur budget peuvent paraître élevés : plus de 4 milliards de dollars en 2004-2005²⁵. Cependant, il faut se rappeler que ce montant pourvoit à 16 opérations²⁶ mettant en œuvre dans le

²¹ Ainsi, au printemps 2000, lors de la crise de la MiNUSIL, le contingent jordanien a été coupé de toute liaison avec le quartier général de l’opération, situé à quelques kilomètres, tandis qu’il n’a jamais cessé de rendre compte à Amman, dont il continuait de recevoir des ordres.

²² Dans le vocabulaire otanien, le «contrôle opérationnel» confère une autorité qui permet de donner des ordres dans le cadre d’une mission acceptée par l’autorité qui cède ses troupes et sans autoriser le «contrôleur» à modifier la structure de l’unité contrôlée, notamment pour en affecter une partie à d’autres tâches.

²³ Commission des finances de l’Assemblée générale.

²⁴ Les cinq plus grands contributeurs au budget des OMPs (Etats-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France) fournissent 63% de son financement global.

²⁵ Dans son approfondissement du niveau financier des opérations, le lecteur qui consultera la documentation fournie par les Nations Unies (par exemple sur le site Internet www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm) prendra garde aux distinctions entre budgets votés et ressources allouées, entre budget

monde entier près de 85 000 hommes, dont plus de 68 000 militaires et policiers²⁷. Il faut également prendre en compte les conditions extrêmes du déploiement de ces forces, comme au Congo ou au Soudan, où tout doit être apporté et monté, à travers des structures de transport inexistantes. C'est enfin passer sous silence que, dans le même temps, la seule opération en Iraq coûte aux Américains près de 80 milliards de dollars par an²⁸. Le financement des opérations de l'ONU est d'abord destiné à «louer» leurs troupes aux Etats contributeurs, le montant de cette location remboursant la préparation, l'équipement et la mise à disposition des troupes. Au-delà, l'Organisation prend l'entière responsabilité du soutien, poste financier le plus important de nombre d'opérations.

Pour tenir des budgets aussi serrés, le Secrétariat des Nations Unies a dû bâtir un système logistique très différent de celui des grandes nations militaires, mais aussi organisant la logistique du maintien de la paix selon des principes opposés à ceux de la structure de commandement opérationnel des opérations. On a vu que la structure de commandement des opérations de paix est très décentralisée, reposant sur la direction de théâtre du RSSG et du Commandant de la Force, le siège n'exerçant qu'une coordination essentiellement politique. Au contraire, la direction administrative des opérations reste centralisée à New York. Les motifs de cette centralisation sont multiples : contrôle tatillon de la Ve commission et du CCQAB²⁹; crainte permanente de la corruption des échelons locaux soumis à de fortes tentations; obligation, enfin, et surtout nécessité de passer des marchés avec mises en concurrence mondiale de manière à obtenir les prix les plus bas dans la transparence la plus complète. Car, pas plus que d'appareil militaire, il n'existe d'appareil logistique permanent des Nations Unies³⁰ et les moyens en sont loués pour chaque opération : nourriture, santé, carburants, dépannage, pompiers, contrôleurs aériens, aéronefs de liaison et de transport, etc. Ce n'est que dans de rares cas que l'organisation fait appel aux moyens des Etats membres.

CONCLUSION : UN BILAN DE L'EMPLOI DE LA FORCE PAR LES NATIONS UNIES EN MAINTIEN DE LA PAIX

L'emploi de la force par les opérations de paix des Nations Unies a fait l'objet de nombreuses critiques. Il est incontestable que le virage de la vie internationale au début des années 1990 a parfois placé l'outil de maintien de la paix en grave difficulté : sa chaîne de commandement n'a par exemple pas su faire face à la situation à Srebrenica et à Kigali. Cependant, lorsqu'on examine le fil des événements, par exemple à travers le rapport «Srebrenica»³¹, on est contraint de reconnaître que ces situations ont surtout été le résultat des contradictions des Etats au sein du Conseil de sécurité, qui ont placé des forces de paix inexpérimentées dans des situations intenable. La narration de la gestion de la crise yougoslave, comme celle des crises somalienne et rwandaise, n'est que la douloureuse litanie des erreurs à ne pas commettre, à New York comme sur le terrain. A l'inverse, le redressement, après les difficultés de Freetown, a montré les progrès accomplis, tant par le Secrétariat des Nations Unies que par les Etats membres.

En effet, à partir de 1995, la situation se redresse lentement. Certes, quelques drames, comme les prises d'otages massives au Sierra Leone du printemps 2000, sanctionneront encore sévèrement les fautes des commandements de théâtre. Toutefois, globalement, non seulement le DOMP inventera et apprendra un métier nouveau, non seulement il convaincra l'Assemblée générale de lui en donner les moyens et il les organisera, mais en outre il saura peu à peu mettre le Conseil de sécurité au pied du mur de ses responsabilités dans l'usage de la force.

L'étonnante aventure congolaise, entamée puis conduite avec des moyens toujours à la limite basse du raisonnable, mais jamais aventurée dans des situations au-dessus de ses forces, constitue un exemple de ce nouvel équilibre entre un Conseil de sécurité moins inconscient de ses devoirs et un outil de maintien de la

des opérations proprement dit et budget dit d'appui aux opérations, entre opérations financées par le budget des OMP et opérations financées directement par l'Assemblée générale.

²⁶ Dont 14 sont financées par le budget des opérations de maintien de la paix. Deux opérations sont, pour des raisons historiques, financées hors du budget des OMP (Palestine et Cachemire). A l'inverse, deux missions politiques importantes sont financées sur le budget des opérations : la MANUA (Afghanistan) et le Bureau des Nations Unies à Timor Leste. Enfin, près de 100 millions de dollars sont utilisés à des frais communs aux opérations (siège et base de Brindisi notamment).

²⁷ En décembre 2005 : 6 963 policiers, 60 632 militaires en unités et 2 508 observateurs militaires.

²⁸ Le siège des Nations Unies aime souligner que le budget des OMP est inférieur au budget de la sécurité de la ville de New York. En effet, les budgets cumulés de la police et des pompiers de cette ville se montent à 4,6 milliards de dollars pour l'année fiscale 2006.

²⁹ Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, sorte de cabinet d'audit à la disposition de la V^e Commission, composé de membres proposés par les Etats et élus par l'Assemblée générale.

³⁰ A l'exception de la base de Brindisi et de la réserve de moyens d'urgence qu'elle abrite.

³¹ Rapport du secrétaire général en vertu de la résolution 53/35 de l'Assemblée générale, «La chute de Srebrenica», disponible sur le site Internet www.un.org/News/press/docs/2005/s/050335.html.

paix désormais bien rodé. Certes, cette opération soulève la question de son résultat politique, qui peut faire l'objet d'appréciations diverses, mais les déçus ne peuvent porter leurs critiques au débit de l'usage de la force par la MONUC. De l'outil militaire taillé au plus juste qui lui a été chichement accordé, le commandement de l'opération a fait l'usage qu'exigent les règles du maintien de la paix, à savoir donner au politique l'espace de sécurité nécessaire pour conduire son action. Depuis la mise en place de la MONUC, les pertes civiles sont restées négligeables au regard de ce qu'elles avaient été dans les dix années précédentes.

L'ONU a fait des progrès importants dans l'organisation et les procédures de ses opérations de maintien de la paix et le Rapport Brahimi a été de ce point de vue une étape essentielle. Toutefois, il reste des progrès – objet d'une autre étude – à faire sur la façon dont la force agit réellement sur le terrain, dont l'opération est déployée, dont elle interagit avec les populations locales et dont elle s'adapte à chaque situation. Bref, l'ONU a appris de ses échecs passés, mais il lui reste encore beaucoup à apprendre pour en éviter de nouveaux.