

RONALD HATTO

# **Le maintien de la paix**

---

L'ONU en action

**ARMAND COLIN**

## Collection « U »

### Science politique

BRACK Nathalie, DE WAELE Jean-Michel, PILET Jean-Benoît (dir.), *Les démocraties européennes. Institutions, élections et partis politiques*, 2015 (3<sup>e</sup> éd.)

AUCANTE Yohann, *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, 2013

ALEXANDRE-COLLIER Agnès, AVRIL Emmanuelle, *Les partis politiques en Grande-Bretagne*, 2013

MORIN Jean-Frédéric, *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, 2013

MOREAU DEFARGES Philippe, *L'ordre mondial*, 2008

Illustration de couverture : *Scutum Paris*, Proca, 2015, [www.proca.fr](http://www.proca.fr)

Maquette de couverture : L'Agence libre

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements</p>	<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.</p> <p>Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
	

© Armand Colin, 2015

Armand Colin est une marque de

Dunod Éditeur, 5 rue Laromiguière, 75005 Paris

ISBN 978-2-200-29149-5

[www.armand-colin.com](http://www.armand-colin.com)

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

# Remerciements

CE LIVRE EST L'ABOUTISSEMENT de plusieurs années de recherches consacrées au maintien de la paix et s'inspire de mon expérience personnelle en tant que casque bleu dans l'armée canadienne. Je voudrais ici remercier certaines des personnes qui m'ont guidé et accompagné ces dernières années. Je pense d'abord à Guillaume Devin qui a été mon directeur d'Habilitation à Diriger des Recherche (HDR). Ses commentaires et nos échanges intellectuels m'ont été d'une aide précieuse. Merci aussi à Delphine Placidi-Frot et Thomas Lindemann pour leurs questions et leurs critiques qui m'ont aidé à mieux cadrer ma pensée. Et à Michel Fortmann pour m'avoir formé et guidé pendant mes premières années à l'Université de Montréal. Ma gratitude va ensuite à mon ami Pierre Mueller qui m'a prodigué de judicieux conseils lors de la rédaction de ce livre et qui a lu le manuscrit plusieurs fois. Mes étudiants à Sciences Po Paris ont eux aussi contribué à enrichir ma réflexion et à clarifier ma pensée sur de nombreuses questions liées au maintien de la paix. Merci à mon ami Proca (Lorenzo Procaccioli) pour la très belle image de couverture. Une pensée pour mon ancien étudiant de Sciences Po, Llewellyn Hunt, qui m'a aidé lorsque j'ai eu besoin de lui. Enfin, j'aimerais saluer la mémoire de trois personnes qui nous ont quittés en 2013 et 2014 : mes amis Bastien Irondelle et Bernard Brumberg et mon frère Richard Hatto – tous les trois passionnés d'une manière ou d'une autre par la politique internationale. *Last but not the least* merci à mon épouse Odette qui m'a soutenu tout au long du processus de rédaction du livre.

*À la mémoire de mon frère Richard Hatto (1952-2014)*

# Avant-propos

LE MAINTIEN DE LA PAIX comme méthode d'utilisation de la force militaire sans recours à la violence pour préserver la paix n'est pas nouveau : le concept a été développé par l'Organisation des Nations unies (ONU) à partir de 1948 avec la mise sur pied d'une mission d'observation en Palestine et, surtout, avec le déploiement d'une force d'interposition lors de la crise de Suez en 1956. Cette force a été la première à arborer le fameux casque bleu. Depuis cette date, le concept de maintien de la paix a acquis le statut de « marque de commerce » de l'ONU avec pour emblème le béret ou le casque bleu. C'est la raison pour laquelle cet ouvrage utilise le terme générique de maintien de la paix plutôt que celui, plus récent et plus englobant, d'opérations de paix. Les Nations unies ont développé et institutionnalisé une pratique qui avait commencé à être utilisée par la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres. Il est à noter que l'ONU n'est pas la seule à mettre sur pied des opérations de maintien de la paix (OMP). Depuis le début des années 2000, les organisations régionales sont elles aussi engagées dans de nombreuses opérations et certains États, comme la France, n'hésitent plus à initier des OMP. L'analyse reste néanmoins focalisée sur les Nations unies pour leur centralité dans le développement et dans la pratique du maintien de la paix.

L'ouvrage a pour but de contribuer à une meilleure connaissance du maintien de la paix auprès du public francophone. Si l'on compare le nombre de travaux (articles de revues et livres) publiés en anglais et en français, le résultat s'avère surprenant. Les travaux en anglais sont pléthoriques alors qu'il n'existe que quelques livres et articles en français, d'où le choix de publier ce manuel en français. L'analyse proposée dans l'ouvrage n'est pas normative ou prescriptive. Elle a plutôt pour but de retracer les origines de cet outil diplomatique après 1945 et de démontrer son utilité comme mécanisme de gestion des conflits armés malgré les nombreuses limitations que lui impose la politique internationale. L'ouvrage repose sur l'idée selon laquelle les États restent les acteurs les plus importants dans la pratique du maintien de la paix. Comme l'ONU n'a pas de budget propre ni d'armée permanente, elle reste soumise à la volonté de ses États membres pour la mise sur pied des OMP. Cela n'a pas changé après la fin de la guerre froide, malgré ce que peuvent en dire les plus optimistes. Les critiques peuvent demander à l'ONU de faire davantage pour protéger les populations en danger, mais elle ne peut le faire

sans l'autorisation du Conseil de Sécurité et sans les contributions de ses États membres. De plus, puisque ces contributions sont volontaires, les États qui fournissent des troupes peuvent retirer leurs soldats d'une mission s'ils considèrent que la situation est trop dangereuse. Il est donc futile de demander davantage à une organisation qui est par essence limitée dans ses possibilités d'action. Ultimement, ce sont les États membres – et surtout les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité – qui sont responsables de ce que certains considèrent être l'inaction ou le manque d'efficacité de l'ONU.

Une fois clarifiées les limites imposées aux actions de l'ONU, il devient possible d'étudier de la façon la plus neutre possible cette innovation née dans l'improvisation en 1956. Le maintien de la paix, sous la forme d'une force multinationale et impartiale d'interposition, ne devait pas durer au-delà de la crise opposant l'Égypte aux Britanniques, Français et Israéliens. Il a pourtant connu une évolution que personne n'avait anticipée puisqu'il est devenu une institution incontournable de la société internationale. C'est la théorie et la pratique de cette institution internationale qui sont ici analysées. L'ouvrage met à contribution les approches et outils utilisés par l'étude des politiques publiques pour comprendre l'évolution institutionnelle du maintien de la paix et démontrer qu'il s'est développé au point de représenter un type particulier de politique publique internationale. C'est un voyage à travers l'ONU en action que propose ce livre.

# Introduction

QUELLE ORGANISATION déploie plus de 90 000 soldats, provenant de 114 pays, dans quinze missions sur quatre continents et qui n'ont le droit d'utiliser la force qu'en cas de légitime défense ? La réponse est bien sûr l'Organisation des Nations unies (ONU) avec l'aide de ses États membres. Les militaires déployés dans les opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU sont appelés « soldats de la paix » ou « casques bleus » et jouent un rôle important dans les relations internationales. Les opérations de maintien de la paix multinationales sont devenues partie intégrante du fonctionnement de la société internationale, au point d'en constituer une des institutions régulatrices<sup>1</sup>. À cet égard, les chiffres sont éloquentes. Entre 1948 et 1988, l'ONU n'a organisé que quinze OMP. Entre 1988 et 2015, elle en a lancé 56<sup>2</sup>.

L'ancien Secrétaire général de l'ONU Dag Hammaskjöld a déclaré à propos des casques bleus que « Le maintien de la paix n'est pas un travail de soldat, mais seuls des soldats peuvent le faire ». Il est d'ailleurs important de noter que le maintien de la paix est une pratique « contre-nature » pour les soldats qui y participent dans la mesure où ils mettent leur vie en danger pour défendre des étrangers plutôt que leurs propres concitoyens et parce qu'ils sont aussi appelés à défendre des valeurs plutôt que les intérêts de leurs États d'origine<sup>3</sup>. Cela fait du maintien de la paix une des innovations institutionnelles les plus originales du xx<sup>e</sup> siècle.

Ce n'est qu'avec la mise en place de la Force d'Urgence des Nations unies (FONU) entre l'Égypte et Israël en novembre 1956 que ces opérations de paix multinationales ont été dénommées « opérations de maintien de la paix ». Avec l'évolution des tâches effectuées par les soldats de la paix, la tendance a consisté à délaissier le terme d'opération de « maintien » de la paix pour celui plus englobant d'« opérations de paix », le maintien de la paix n'étant qu'une des facettes des opérations de paix multinationales. Ces dernières peuvent

---

1. Les institutions ont pour fonction de favoriser la stabilité des interactions entre les différents acteurs d'une société. Les OMP se sont graduellement institutionnalisées au point de devenir un élément quasi incontournable de la gestion des conflits armés au sein de la société internationale.

2. Voir la liste des opérations de maintien de la paix sur le site du Département des opérations de maintien de la paix à l'adresse suivante : <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (consulté le 7/07/2015).

3. Force est de constater que les gouvernements qui participent aux missions de l'ONU cherchent aussi à avancer leurs intérêts particuliers, ce qui peut conduire à la politisation de ces opérations.

dorénavant impliquer l'assistance humanitaire, la supervision d'élections, le rapatriement des réfugiés, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants (DDR), la restauration de la capacité de l'État à maintenir la sécurité dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme ou le soutien à la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces<sup>1</sup>. L'ouvrage continuera toutefois d'utiliser le terme générique « opérations de maintien de la paix » pour toutes les opérations de paix multinationales, par simple commodité et en accord avec la terminologie onusienne<sup>2</sup>.

Ce livre a pour but d'analyser cet instrument multilatéral de gestion des conflits développé par les Nations unies dans la deuxième partie du xx<sup>e</sup> siècle pour maintenir ou rétablir la paix. Si des opérations militaires multilatérales avaient déjà été organisées par la Société des Nations (SDN) entre les deux guerres mondiales, elles n'avaient qu'une portée très limitée et impliquaient des soldats provenant presque exclusivement des grandes puissances de l'époque qui étaient la France, la Grande-Bretagne et l'Italie (ARNOLD et RULAND, 1996 ; MACQUEEN, 2006 : 23-42). C'est donc bien l'ONU qui a créé de toutes pièces le maintien de la paix (aussi appelé *peacekeeping*), transformant au fil des années ce mécanisme improvisé de gestion des conflits en institution incontournable de la société internationale<sup>3</sup>.

Le maintien de la paix a été créé dans le but de suppléer au mécanisme de la sécurité collective. Cette dernière n'a jamais pu être mise en application puisque ni la SDN ni l'ONU n'ont réussi à convaincre les États de la nécessité de faire passer les intérêts collectifs de la société internationale avant leurs intérêts particuliers. « La sécurité collective est un système dans lequel tous les États qui en font partie doivent prêter assistance à celui d'entre eux qui serait victime d'une agression de la part d'un ou de plusieurs États, que les agresseurs fassent ou non partie du système. » (GIRAUD, 1955 : 179). Ce système, qui repose sur le principe du « tous pour un et chacun pour tous », est terriblement complexe et néglige l'importance du rôle de la puissance et de la souveraineté des États dans la politique internationale<sup>4</sup>. La sécurité collective repose donc sur le principe de la non-agression et elle devrait assurer la sécurité de tous les États, petits ou grands, faibles ou puissants. Pourtant, comme le souligne Inis Claude, si la théorie de la sécurité collective est attrayante, personne n'a jamais été prêt à accepter les responsabilités et

1. Nations unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et orientations*, New York, Département des opérations de maintien de la paix, 2008, chapitre 2.

2. L'ONU continue d'utiliser le terme « maintien de la paix » pour qualifier l'intégralité de ses opérations.

3. Comme le souligne Christopher Daase (1999 : 240), Dag Hammarskjöld n'a pas élaboré ses principes du maintien de la paix à partir de précédents (Société des Nations ou ONUST par exemple) mais bien sur la base d'un corps de règles définies par lui. C'est pourquoi le maintien de la paix comme institution de sécurité est bel et bien né avec la FUNU, la première opération à suivre des règles originales plutôt que de s'inspirer d'exemples du passé.

4. Voir le chapitre 1.



les risques qu'entraîne sa mise en pratique (CLAUDE, 1993 : 220). Le maintien de la paix, contrairement à la sécurité collective, n'est pas un idéal reposant sur de grands principes comme la non-agression. Il s'agit au contraire d'une improvisation reposant sur le pragmatisme qui a tenu compte des jeux de pouvoir sur la scène internationale et de l'importance de la souveraineté des États dès sa création.

Depuis la mise sur pied de la première opération de maintien de la paix à Suez en 1956, les critiques à l'encontre de l'ONU ont été fréquentes<sup>1</sup>. Certaines critiques, les plus nombreuses, portent sur le manque de réactivité et d'efficacité de l'ONU lors de crises ou de conflits, comme en Bosnie ou au Rwanda en 1994 (JETT, 2001 ; LUTTWAK, 1999 ; RIEFF, 1994 ; SITKOWSKI, 2006<sup>2</sup>). Elles sont souvent le fait d'idéalistes qui attendent de l'ONU qu'elle fasse ce que ses États membres ne lui permettent pas de faire. D'autres critiques, plus récentes, concernent le caractère prétendument impérialiste des interventions de l'ONU (BENNIS, 1996 ; PUGH, 2013). Elles sont influencées par ce qu'il est convenu d'appeler les théories critiques (PUGH, 2004). Ces théories des relations internationales, inspirées par Marx et Gramsci, ont tendance à remettre en question les approches qu'elles qualifient de « *problem-solving* » pour leur caractère conservateur (COX, 1981). Le but des théories critiques est de changer le monde plutôt que de se contenter de proposer des améliorations visant à en améliorer le fonctionnement. Les théoriciens critiques insistent sur l'aspect normatif des OMP plutôt que sur les questions pratiques. Ce caractère plus philosophique des théories critiques ne signifie pas qu'elles ne sont pas pertinentes pour analyser la politique du maintien de la paix, mais ce n'est pas l'approche privilégiée dans cet ouvrage.

Malgré ces nombreux jugements défavorables, le maintien de la paix n'a jamais été remplacé par un instrument de gestion ou de résolution des conflits plus « efficace ». En fait, depuis le début des années 2000, le nombre de personnels civils et militaires déployés dans les OMP de l'ONU a atteint des records<sup>3</sup>. Comment expliquer le paradoxe voulant que l'ONU soit critiquée pour son soi-disant manque d'efficacité dans le domaine du maintien de la paix alors qu'elle est sollicitée comme jamais auparavant ? Pour répondre à cette question, il faut remonter aux origines du développement des missions de maintien de la paix par l'ONU. La Charte des Nations unies ne mentionne jamais le maintien de la paix tel qu'il est pratiqué depuis 1956. Cela n'a rien

1. Les premiers soldats déployés par l'ONU le furent dans le conflit entre Israël et les pays arabes en 1948 et au Cachemire en 1949. Ces deux opérations, encore en activité, n'étaient toutefois pas des missions de « maintien de la paix » mais d'observation. Les premiers casques bleus seront déployés pour la première fois lors de la crise de Suez en novembre 1956.

2. Les critiques à l'encontre du manque de réactivité ou d'efficacité de l'ONU proviennent souvent des journalistes ou d'analystes qui commentent l'actualité.

3. Voir le graphique sur le site du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf>

d'étonnant dans la mesure où le principe sur lequel devait reposer la Charte était une version modifiée de la sécurité collective<sup>1</sup>. Initialement, le maintien de la paix n'était qu'une improvisation destinée à limiter les effets néfastes des conflits nés de la guerre froide et de la décolonisation, comme celui entre le nouvel État d'Israël et ses voisins ou entre l'Inde et le Pakistan.

Le maintien de la paix a donc été conçu dans le but de remplir le vide créé par la paralysie infligée au mécanisme de sécurité collective par la polarisation du système international entre l'Est et l'Ouest (MACQUEEN, 1999 : VII). Une de ses fonctions était d'éviter une confrontation directe entre les deux superpuissances, États-Unis et Union soviétique (URSS), dans les conflits locaux ou régionaux. Dès la mise sur pied de la première force d'interposition en 1956, le ton était donné : le maintien de la paix ne visait qu'à créer les conditions nécessaires à la résolution des conflits. En d'autres termes, les soldats de la paix n'étaient pas là pour *résoudre* le conflit mais pour restaurer la confiance entre les belligérants, l'objectif étant de faciliter la résolution du conflit sans l'imposer. Ce caractère passif du maintien de la paix le distingue clairement de la sécurité collective, qui repose sur l'imposition de la paix par l'utilisation de la force armée en cas de nécessité<sup>2</sup>.

Le maintien de la paix est par essence un mécanisme *périphérique* de gestion des conflits puisqu'il n'a jamais eu vocation à s'immiscer dans les situations où les intérêts des grandes puissances étaient en jeu (MACQUEEN, 1999 : VII). Le politologue britannique Alan James considère que le maintien de la paix s'inscrit dans la catégorie de ce qu'il appelle les activités secondaires (*secondary kind activities*) de gestion des conflits puisqu'il ne peut pas imposer la paix, qu'il n'a pas de véritable marge de manœuvre pour influencer les négociations de paix<sup>3</sup> et qu'il est dépendant du bon vouloir d'autres acteurs<sup>4</sup> pour sa mise sur pied et ses succès (JAMES, 1990 : 1). Cela ne signifie pas que le maintien de la paix n'est pas utile mais qu'il est dépendant de la politique des États qui composent la société internationale. En fait, l'ONU ne peut accomplir que ce que ses États membres sont prêts à accepter et à financer et cela est important pour comprendre à la fois son rôle dans le fonctionnement des relations internationales et ses limites (DURCH, 1993A : 2).

Le maintien de la paix est un instrument qui a été créé dans le but de gérer les conflits entre les États par des interventions militaires multilatérales

1. Modifiée par rapport au modèle de la SDN.

2. Certaines opérations, comme celle du Congo entre 1960 et 1964 et plusieurs autres mises sur pied après 1989, ont eu à utiliser la force sans pour autant être des opérations de sécurité collective. Les deux seuls exemples d'opérations militaires se rapprochant de l'idéal de la sécurité collective sont la guerre de Corée en 1950 et l'opération Tempête du désert en 1991.

3. Ce sont les diplomates chargés du rétablissement de la paix (*peacemaking*) qui ont cette responsabilité.

4. Le Conseil de Sécurité pour son autorisation, les États membres qui fournissent des soldats et le consentement des parties en conflit.

ou, dans de plus rares cas, unilatérales<sup>1</sup>. L'ONU n'est en effet pas la seule organisation qui conduit des opérations de maintien de la paix (James, 1990 ; COLEMAN, 2007 ; MAYS, 2011 : XI). En revanche, il est évident qu'elle est l'acteur dominant dans ce domaine en termes de nombre de missions organisées, de soldats déployés et surtout en ce qui concerne sa crédibilité et sa légitimité. L'ONU est une organisation quasi universelle et son Conseil de Sécurité est officiellement la seule entité pouvant autoriser des opérations visant le maintien ou le rétablissement de la paix<sup>2</sup>. Lorsque des OMP sont organisées par d'autres acteurs comme des organisations régionales, des coalitions temporaires ou des États agissant seuls, l'autorisation de l'ONU est pratiquement toujours recherchée. Le rôle central de l'ONU dans le maintien de la paix explique la place occupée par ses opérations dans le présent ouvrage<sup>3</sup>.

Les travaux (surtout en anglais) sur le maintien de la paix sont abondants et il est difficile de suivre le rythme des nouvelles publications. Il existe d'ailleurs de très nombreux ouvrages de références et dictionnaires qui permettent d'avoir un accès rapide et synthétique aux différentes opérations et aux personnalités impliquées dans le maintien de la paix (COULON, 2013 ; MAYS, 2011 ; NATIONS UNIES, 1996 ; RAMSBOTHAM et WOODHOUSE, 1999). En français, il existe une excellente publication annuelle canadienne intitulée *Guide du maintien de la paix*, qui a été créée et dirigée pendant plusieurs années par Jocelyn Coulon et qui est maintenant supervisée par David Morin et d'autres auteurs. Le *Guide* constitue une source d'information riche et actualisée tous les ans sur les opérations de paix.

Les manuels sont très nombreux et il est impossible de tous les répertorier. Il en existe de très anciens qui restent utiles malgré les évolutions importantes des OMP à partir de la fin des années 1980. La plupart sont en anglais et dans les années 1960-80, beaucoup étaient rédigés par des militaires qui avaient une expérience directe du maintien de la paix (HARBOTTLE, 1971 ; RIKHYE, HARBOTTLE et EGGE, 1974 ; RIKHYE, 1984), d'autres étaient des travaux d'universitaires spécialistes du maintien de la paix (FABIAN, 1971 ; JAMES, 1969 ; 1990 ; WISEMAN, 1983). L'obtention du Prix Nobel de la paix par les casques bleus en 1988 et la mise sur pied de nouvelles opérations à partir de la fin des années 1980 a favorisé une recrudescence des recherches sur le maintien de la paix. Au cours des années 1990 et 2000, plusieurs manuels et ouvrages de référence ont été publiés et une revue

1. La FUNU a d'ailleurs servi de modèle pour toutes les opérations subséquentes avec des résultats mitigés dans les conflits internes ou les guerres civiles comme au Congo dès 1960.

2. Certaines exceptions, où c'est l'Assemblée Générale qui a autorisé des opérations militaires comme en Corée ou lors de la crise de Suez en 1956, ont donné lieu à des débats animés sur la légitimité de telles opérations.

3. Une des tendances lourdes depuis le début des années 2000 a toutefois été de voir l'ONU travailler de plus en plus fréquemment avec les organisations régionales.

spécialisée – *International Peacekeeping* – a été créée en 1994. Les manuels les plus connus sont ceux de William Durch (DURCH, 1993 ; 1996 ; 2006), de Paul Diehl (DIEHL, 1994 ; 2008), d'Alex Bellamy *et alli.* (BELLAMY, WILLIAMS et GRIFFIN, 2004 ; BELLAMY, WILLIAMS (avec GRIFFIN, 2010) et de Norrie MacQueen (MACQUEEN, 1999 ; 2006). En 2009, Thierry Tardy a publié un manuel sur la gestion de crise et la consolidation de la paix dans lequel le maintien de la paix des Nations unies n'occupe qu'une place relativement marginale (TARDY, 2009).

Avec l'évolution quantitative (plus d'opérations avec plus de personnels déployés) et qualitative (opérations dans lesquelles l'ONU effectue des tâches de plus en plus complexes en coopération avec de très nombreux acteurs), les recherches sur le maintien de la paix se sont elles aussi considérablement enrichies. Aux côtés des travaux classiques de droit, de science politique et de relations internationales, le maintien de la paix attire de plus en plus l'attention des chercheurs ayant des affinités avec l'anthropologie (AUTESSERRE, 2008 ; 2010 ; BEN-ARI et ELRON, 2001 ; GHOSH, 1994 ; POULIGNY, 1999 ; 2004 ; RUBINSTEIN, 1993 ; 2005 ; 2006 ; 2008 ; TOMFORDE, 2010 ; WOODHOUSE, 2010), l'économie politique (BHATIA, 2005 ; HENTGES et COICAUD, 2002 ; KHANNA, SANDLER et SHIMIZU, 1998 ; McDERMOTT, 1994 ; 2001 ; MILLS, 1989 ; SHIMIZU et SANDLER, 2002), la philosophie (YORDAN, 2009 ; ZANOTTI, 2006) ou la sociologie (DICKS : 1963 ; MOSKOS, 1975 ; MOSKOS, 1976 ; SEGAL, WACHSLER SEGAL et EYRE, 1992 ; FETHERSTON et NORDSTROM, 1995)<sup>1</sup>.

Allant de pair avec cette extension des responsabilités des personnels servant dans les opérations de maintien de la paix, les recherches portant sur la sécurité humaine ou la responsabilité de protéger se sont multipliées. Les comportements sexuels déviants de nombreux personnels, civils et militaires, ont aussi favorisé une multiplication des travaux sur la place des femmes et la question du genre dans les OMP (BRIDGES et HORSFALL, 2009 ; DHARMAPURI, 2011 ; GIZELIS, 2009 ; HUDSON, 2005 ; JENNINGS, 2011 ; LYYTIKÄINEN, 2007 ; MACKAY, 2003 ; Nations unies, 2004 ; PUECHGUIRBAL, 2003 ; VALENIUS, 2007 ; WHITWORTH, 2004) mais également sur la question de la responsabilité (*accountability*) et de l'impunité du personnel servant pour l'ONU (DURCH, ANDREWS, ENGLAND et WEED, 2009 ; FERSTMAN, 2013 ; GRADY, 2010 ; HAMPSON, 2005 ; HAMPSON et KIHARA-HUNT, 2007 ; KANETAKE, 2010 ; KENT, 2007 ; NDULO, 2009 ; ODELLO, 2010 ; SIMIĆ, 2010).

De plus, comme les opérations récentes sont souvent destinées à consolider la paix (*peace-building*), elles ont tendance à être plus intrusives dans la vie quotidienne des populations locales et ont souvent pour effet d'entraîner des effets inattendus (*unintended consequences*). Une série de travaux

1. À noter que certains travaux portant sur l'identité des soldats de la paix, comme ceux de Dicks ou Moskos, sont déjà anciens.

s'est ainsi développée sur ce sujet, inspirée par les recherches de Robert Jervis sur la complexité dans les relations internationales (AOI, DE CONING et THAKUR, 2007 ; CARNAHAN, GILMORE et DURCH, 2007 ; COCKAYNE et LUPEL, 2009 ; HULL, ERIKSSON, MACDERMOTT, RUDEN et WALEIJ, 2009 ; HULTMAN, 2010 ; JENNINGS, 2010 ; JERVIS, 1997 ; JERVIS, 1997-98 ; JERVIS, 2012 ; KENT, 2007 ; KOYAMA et MYRTTINEN, 2007 ; SAMBANIS, 2008 ; SMITH et SMITH, 2010)<sup>1</sup>.

Enfin, les travaux sur le maintien de la paix robuste et sur la protection des civils se sont eux aussi multipliés depuis la publication du *Rapport du Secrétaire général au Conseil de Sécurité sur la protection des civils en période de conflits armés* (NATIONS UNIES, 1999A) et du *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies*, mieux connues sous le nom de rapport Brahimi (NATIONS UNIES, 2000). Ce document soulignait l'importance d'une doctrine robuste et le fait que « Les opérations dans le mandat desquelles la protection des civils est prévue de façon générale et explicite doivent être dotées des moyens requis pour s'acquitter de cette partie de leur mission » (NATIONS UNIES, 2000, X). Les deux éléments : maintien de la paix robuste et protection des civils, sont souvent analysés ensembles (BREAU, 2007 ; BLOCQ, 2010 ; SARTRE, 2011). Certains travaux sont critiques et soulignent les difficultés et les risques associés au maintien de la paix robuste (CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, 2009 ; TARDY, 2011) alors que d'autres recherches se concentrent plus spécifiquement sur les défis de la protection des civils (BLOCQ, 2010 ; HOLT, TAYLOR et KELLY, 2009 ; KELLY et GIFFEN, 2011 ; NATIONS UNIES, 2014 ; WEIR, 2009 ; WILLMOT et SHEERAN, 2013)

Le présent ouvrage vise à offrir au lecteur une vision globale du maintien de la paix allant au-delà d'une présentation des différentes opérations depuis 1948. Le but est de situer cette pratique, d'abord timidement développée par la SDN et véritablement institutionnalisée par l'ONU, dans le cadre plus large des relations internationales. L'analyse se focalise donc sur le caractère politique plutôt que sur les aspects plus directement militaires et opérationnels des OMP<sup>2</sup>. Le maintien de la paix est politique et il importe de le replacer dans les dynamiques de pouvoir qui existent entre les États qui composent la société internationale. Un des postulats de base de l'ouvrage consiste à souligner l'importance occupée par les États dans le fonctionnement du maintien de la paix. En d'autres termes, les principaux buts du maintien de la paix restent influencés par une vision westphalienne des relations internationales (MACQUEEN : 2006, 11-15, 246).

1. Dennis Jett (2001 : 142-144) a été un des premiers à utiliser le concept de *unintended consequences* bien avant qu'il devienne en vogue dans la deuxième moitié des années 2000.

2. Les problématiques liées au commandement et au contrôle des opérations seront néanmoins abordées dans le chapitre 4 et dans les études de cas du chapitre 5.

Cette vision n'exclut pas que la souveraineté des États soit affaiblie par la mondialisation et la montée en puissance de facteurs comme le respect des droits de la personne ou l'influence grandissante des opinions publiques. Certaines opérations ont effectivement eu lieu pour empêcher des crimes de masse d'être commis, comme au Kosovo en 1999 (BELLAMY, WILLIAMS avec GRIFFIN, 2010 : 36-37). Toutefois, la tendance à insister sur la responsabilité des États à l'égard de leurs citoyens plutôt que sur leur droit à la souveraineté semble avoir été ébranlée par l'intervention en Libye en mars 2011. Si la Résolution 1973 autorisant l'intervention des forces de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ne faisait pas directement référence à la responsabilité de protéger, les commentateurs (journalistes et universitaires) ont rapidement considéré qu'il s'agissait bien d'un cas d'application de cette doctrine (COMMISSION INTERNATIONALE DE L'INTERVENTION ET DE LA SOUVERAINÉTÉ DES ÉTATS, 2001). Or, plusieurs États du Conseil de Sécurité se sont abstenus lors du vote de la Résolution 1973. En plus de la Chine et de la Russie, l'Allemagne, le Brésil et l'Inde ont préféré s'abstenir. Ce qui démontrait leur réserve à propos de la nécessité de cette intervention (ZIFCAK, 2013 : 6-7). Le coup de grâce a été porté par l'exécution de Mouammar Khadafi. L'opération devait porter secours à la population libyenne, pas renverser le gouvernement. Cet épisode de l'intervention en Libye a discrédité la notion de responsabilité de protéger qui a été perçue comme un prétexte pour s'immiscer dans les affaires internes des États (FINDLAY, 2011).

L'approche retenue dans ce livre insiste donc sur la persistance du rôle central des États dans le maintien de la paix et sur l'importance de leurs relations dans ce qu'il est convenu d'appeler la société internationale. Au plan théorique, l'ouvrage repose sur une combinaison d'approches de portée générale – constructivisme, libéralisme, réalisme et école anglaise (aussi appelée théorie de la société internationale) – et de portée moyenne (*middle range*) comme la théorie de la dépendance au sentier (*path dependence*) ou le néoinstitutionnalisme historique. L'analyse fait la part belle au réalisme dans la mesure où il reste utile pour comprendre les relations internationales en général et le maintien de la paix en particulier (MACQUEEN, 2006 : X ; NEACK, 1995 ; SCHNABEL, 1995). De plus, le livre propose d'utiliser la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques pour enrichir la compréhension du maintien de la paix, car elle offre des pistes pour identifier les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des OMP et pour comprendre comment les jeux d'acteurs peuvent influencer le bon déroulement des missions. Elle offre également un cadre pour l'évaluation des OMP. Les travaux en français sur le sujet sont nombreux (BOUSSAGUET *et alli*, 2004 ; HASSENTEUFEL, 2011, MENY et

THOENIG, 1989 ; MULLER, 2011 ; MULLER et SUREL, 1998 ; THOENIG, 1985) et la littérature spécialisée commence à s'intéresser à l'apport que peut offrir l'analyse des politiques publiques aux recherches sur le maintien de la paix (DAASE, 1999 ; LIPSON, 2007 ; LIPSON 2007A<sup>1</sup>).

À cet égard, l'ouvrage s'inscrit dans une approche que les théories critiques appellent *problem-solving* puisqu'il tient compte des limites imposées à l'ONU et au maintien de la paix par le fonctionnement de la société internationale. L'approche se veut pragmatique dans la mesure où elle reconnaît qu'il existe des limites évidentes à ce que l'ONU peut faire par elle-même dans la gestion des conflits armés. Tant que les États ne seront pas prêts à laisser les Nations unies jouer un rôle plus ambitieux, les améliorations du fonctionnement des opérations de maintien de la paix ne pourront se faire qu'« à la marge » en développant les capacités administratives et opérationnelles du Secrétariat comme ce fut le cas avec la création du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) en 1992 et d'autres bureaux et départements depuis cette date<sup>2</sup>.

En revanche, si l'ONU est soumise à la volonté de ses États membres, force est de constater que les Secrétaires généraux depuis Dag Hammarskjöld (1953-1961) et leurs collaborateurs n'ont pas été passifs. Ils ont cherché à doter le Secrétariat d'une capacité de gestion des OMP sans cesse améliorée. Cette évolution des capacités de gestion du Secrétariat a été rendue possible par l'implication de certaines personnalités ayant su capitaliser sur les fenêtres d'opportunités qui s'offraient à l'Organisation. Les conflits et les crises de la décolonisation, les tensions entre les États-Unis et l'URSS ou la fin de la guerre froide étant des exemples de fenêtres d'opportunité mises à profit pour doter le Secrétariat de moyens de gestion plus performants. Certains États ont aussi joué un rôle dans la persistance du maintien de la paix comme mécanisme de gestion des conflits. Le cas de l'Inde est le plus intéressant dans la mesure où ce pays a toujours défendu le principe de souveraineté des États tout en participant activement aux OMP.

L'ouvrage a pour but d'analyser la théorie et la pratique des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Si ces dernières ont évolué au point

---

1. Le *Journal of Intervention and Statebuilding* a publié en 2012 un numéro spécial intitulé *Organizing Peace: Organization Theory and International Peace Operations* qui repose sur l'utilisation des travaux de science administrative et de la théorie des organisations et en 2014 le *Journal of International Organizations Studies* a lui aussi publié un numéro spécial intitulé *Micropolitics Meets Geopolitics: Internal Dynamics and Dysfunctions of International Organizations* qui vise à étudier le rôle des dynamiques internes comme facteurs d'influence sur le déroulement des OMP.

2. Voir le chapitre 4.

de devenir une institution incontournable de la société internationale, elles sont restées marquées par les principes élaborés par le Secrétaire général de l'ONU Dag Hammarskjöld lors de la création de la FUNU en novembre 1956<sup>1</sup>. Le maintien de la paix s'est ainsi perpétué sans trop de changements doctrinaux depuis 1956 par un effet de dépendance au sentier tout en déployant des opérations de plus en plus complexes<sup>2</sup>. Cela explique pourquoi, malgré des limites évidentes en termes de résolution des conflits et l'existence d'alternatives institutionnelles<sup>3</sup>, le maintien de la paix de l'ONU est resté l'outil privilégié de gestion de l'ordre international depuis les années 1950<sup>4</sup>. De plus, la société internationale reste marquée par l'influence des grandes puissances comme les membres permanents du Conseil de Sécurité et des États comme le Brésil ou l'Inde, qui voient d'un mauvais œil les affaiblissements du principe de souveraineté. Ces deux facteurs, dépendance au sentier institutionnel et persistance de l'ordre westphalien, permettent de comprendre la portée limitée de l'évolution du rôle politique du maintien de la paix.

1. Ces principes sont présentés dans le rapport de Dag Hammarskjöld du 9 octobre 1958 sur l'expérience tirée de la FUNU (Nations unies : 1958). Tsagourias (2006 : 465, note 20) souligne que les trois principes élaborés par Hammarskjöld après la mise en place de la FUNU – consentement des parties, impartialité et non usage de la force sauf en cas de légitime défense – sont constamment affirmés et réaffirmés dans les documents officiels de l'ONU mais également dans de très nombreux travaux universitaires. Le plus bel exemple de ce type d'insistance sur l'importance des trois principes du maintien de la paix se trouve dans la Résolution 2098 du Conseil de Sécurité du 28 mars 2013. Le paragraphe 9 souligne « que la MONUSCO disposera, pour une période initiale d'un an et dans les limites de l'effectif maximum autorisé de 19 815 hommes, à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix, d'une "brigade d'intervention" ». Nous soulignons.

2. Sur la dépendance au sentier, voir BENNETT et ELMAN (2006) et MAHONEY (2000). Le maintien de la paix de l'ONU, n'a démontré que de faibles changements dans sa doctrine, son organisation, sa mise en œuvre des missions et dans son rôle politique. Si la publication de *l'Agenda pour la paix* et la création du Département des opérations de maintien de la paix en 1992 ont représenté une évolution doctrinale et institutionnelle relativement importante, il n'en reste pas moins que le Secrétariat est encore faiblement équipé pour gérer autant de policiers et de soldats. Les efforts pour adapter le Secrétariat se sont poursuivis au cours des années 2000-2010 mais restent encore insuffisants.

3. Au début des années 1990, Paul Diehl (1993 ; 1994) a proposé différentes alternatives institutionnelles au maintien de la paix de l'ONU basé sur les contributions volontaires des États membres. Le caractère *ad hoc* de la méthode n'étant pas optimal en termes de déploiement rapide et d'efficacité, deux grands types d'alternatives institutionnelles étaient possibles selon Diehl : le développement d'une force permanente en attente de l'ONU (*stand-by forces*) ou l'externalisation de la mise en œuvre du maintien de la paix en déléguant ces opérations à des organisations régionales ou à des forces « multinationales ». C'est la deuxième alternative qui a été retenue.

4. La notion de « dépendance au sentier » renvoie aux situations qui rendent un choix historique difficile à modifier du fait de coûts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. Voir Bruno PALIER in BOUSSAGUET, JACQUOT et RAVINET (dir.) (2004 : 319). Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des OMP hésitent donc à modifier trop radicalement une formule établie depuis longtemps. C'est ce qui explique l'évolution « incrémentale » du maintien de la paix. Il est à noter la tension qui existe, au moins depuis l'opération au Congo en 1960-64, entre les principes de fonctionnement du maintien de la paix traditionnel (consentement des parties, impartialité et non usage de la force) et la pratique sur le terrain. L'ONU n'a jamais réussi à résoudre cette tension, comme le démontre la problématique de la protection des populations civiles dans certaines missions récentes.