



Cercles Vitalis
Vitalis Circles

Direction, Commandement et Conduite des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies

La Closerie
3, allée des écuyers
F-78 240 – CHAMBOURCY
France

Phone : +33 (0)1 30 74 68 90
Mobile : +33 (0)6 63 60 14 67
patrice.sartre@msn.com

Construit sous l'empire de la nécessité plus que du droit, en marge de dispositions de la Charte jugées inadaptées, le maintien de la paix s'est installé dans la panoplie des outils de gestion de crise de la communauté internationale. Il a connu des moments d'euphorie et suscité de profondes déceptions mais, aujourd'hui, ses 120 000 hommes¹ dans 15 missions, le désignent comme incontournable dans les situations sécuritaires et humanitaires les plus désespérées.

Le maintien de la paix est pourtant l'objet de critiques de membres permanents du Conseil de sécurité qui lui reprochent son manque d'efficacité, notamment des Occidentaux qui se sont essayés depuis une dizaine d'année à d'autres voies de gestion de crise. Critiques des bailleurs de fonds, les mêmes que les précédents, qui lui reprochent de coûter cher. Critique des contributeurs de troupes, qui lui reprochent de constituer une entreprise décidée par les puissants, chichement financée par les riches pour que des soldats pauvres les gardent de la misère du monde.

Pourtant soixante ans d'activité ininterrompue, le recours à ses services chaque fois que menace un nouveau désastre, et peut-être surtout les éléments de doctrine qu'il a instillés dans d'autres modes de gestion de crise comme ceux de l'Union européenne et de l'OTAN, témoignent de sa raison d'être et de son fonctionnement, ou pour le moins de son rapport coût/efficacité.

Pour l'améliorer, l'attention aux critiques qu'il suscite est nécessaire. On a tenté dans une précédente étude, de remédier à un certain manque de robustesse² qui lui est reproché. Parmi les raisons de ce manque de robustesse, il convenait de ranger certaines imperfections de son système de commandement. Ce point de vue est partagé et a fait récemment l'objet d'un audit approfondi au sein du Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP). Il a été largement tenu compte de cet audit dans la présente étude, car elle est apparue objective, réaliste et relativement exhaustive. En revanche, étude du Secrétariat décidée par le Secrétariat, elle n'a pas porté son analyse hors de ce cadre, sur le Conseil de sécurité et les contributeurs de troupes notamment. Or il est rapidement apparu que, si le maintien de la paix peut sans doute être amélioré dans sa partie interne au Secrétariat, une part des difficultés qui affectent sa direction trouvent leur origine hors de cette structure.

On a dans un premier temps tenté de décrire le contexte, l'histoire et les contraintes du système de direction du maintien de la paix, de manière à expliquer les raisons qui ont abouti au système actuel et à cerner ce qui ne peut être modifié car inhérent à ce type d'opération. On a ensuite analysé la doctrine et la mise en œuvre de la direction du maintien de la paix, afin d'en identifier les points qui méritaient amélioration. Les critiques du système de commandement du maintien de la paix provenant principalement des pays occidentaux et de leurs armées, on a pris soin de comparer, chaque fois que pertinent, ses dispositions avec celles prises dans les États, à l'OTAN et dans l'Union européenne.

¹ Au 1^{er} janvier 2012 : 14 495 policiers, 82 539 militaires en unités et 1 996 observateurs militaires.

² SARTRE, Patrice (2011), *Making UN Peacekeeping More ROBUST - Protecting the Mission, Persuading the Actors*, IPI, août 2011.

Sommaire

1	SPECIFICITES ET CONTRAINTES DE LA DIRECTION DES OMPS	4
1.1	La poursuite de la politique par les mêmes moyens	4
1.1.1	Une nature politique, aux fondements juridiques tenus	4
1.1.2	La place de la force dans les OMP	5
1.2	Une direction fruit de l'histoire du maintien de la paix	6
1.2.1	Une naissance dans l'esprit de la Charte (1948-1956)	6
1.2.2	Une maturation hors de la Charte (1956-1989)	6
1.2.3	La révolution dans le maintien de la paix ... mais pas encore dans sa direction (1989-1996)	7
1.2.4	Quinze ans de scepticisme studieux (depuis 1997)	7
1.3	L'obsession de l'unité d'action internationale dans un cadre complexe	7
1.3.1	Des chaînes disparates, générant une hantise de l'intégration	8
1.3.2	Des niveaux hiérarchiques articulés autour du théâtre	8
1.3.3	L'unité d'action par l'intégration ou par la coordination ?	9
1.4	Des moyens sévèrement comptés	9
1.5	La notion d'autorité aux Nations unies	10
1.5.1	Une autorité assise sur la pratique plutôt que sur des textes	10
1.5.2	Une responsabilité assumée par l'ONU	11
1.5.3	Bataille de mots et de concepts	12
1.5.4	Règles d'engagement et directives d'usage de la force	12
1.6	Un mode de décision difficile à formaliser	13
1.6.1	Comprendre en commun pour décider en commun	13
1.6.2	On s'engage ... et puis on voit	14
1.6.3	Une planification plus politique que militaire	14
1.6.4	Une conduite au rythme du politique mais capable de faire face à l'urgence sécuritaire	15
2	LA DIRECTION STRATEGIQUE DES OPERATIONS	16
2.1	Des opérations sous pression internationale	16
2.2	Le Conseil décide mais ne dirige pas les opérations de maintien de la paix	17
2.3	Une direction du Secrétariat très autonome	18
2.3.1	L'animation du Secrétaire général	18
2.3.2	L'Integrated Mission Planning Process	18
2.4	Une conduite stratégique des opérations de maintien de la paix ?	19
2.4.1	Le HQ de New York ne dispose pas des moyens de conduire les opérations	19
2.4.2	Un rôle de coordination et de filet de sécurité	20
2.4.3	... insuffisant en cas de difficulté sécuritaire dans une mission	20
2.4.4	La direction du soutien des opérations	21
2.5	Quelle place pour les États dans la direction stratégique des OMPs ?	21
2.5.1	La communauté internationale à l'écart du maintien de la paix	22
2.5.2	Des contributeurs de troupes spectateurs de la conduite des opérations	22
2.5.3	D'incontestables difficultés	22
2.5.4	Faut-il y remédier	23
2.5.5	... notamment en dotant le Conseil d'organes subsidiaires spécialisés dans le maintien de la paix ?	23

3	LE COMMANDEMENT DE THEATRE DES OPERATIONS.....	25
3.1	Une figure centrale et originale : le Représentant Spécial du Secrétaire général (RSSG).....	25
3.1.1	Une fonction improvisée en même temps que le maintien de la paix	25
3.1.2	Le centre d'un dispositif complexe	26
3.1.3	... dont la sélection constitue un facteur essentiel de succès de l'opération	26
3.2	Une organisation du HQ de théâtre en pleine maturation.....	27
3.2.1	L'équipe de direction	27
3.2.2	L'état-major de la mission	27
3.2.3	Les dispositifs de gestion de crise.....	28
3.3	La conduite de la mission par le RSSG.....	28
3.3.1	Le commandement de l'usage de la force par le théâtre	28
3.3.2	Maîtriser les chaînes nationales à travers le niveau stratégique	30
4	UNE EVOLUTION A POURSUIVRE	31
4.1	Créer les conditions d'une meilleure participation des États à la direction et à la conduite des OMPs	31
4.2	Créer une chaîne de gestion des situations d'urgence.....	32
4.3	Poursuivre le développement d'une culture originale de l'autorité en maintien de la paix.....	33
4.4	Poursuivre les études prolongeant les progrès du maintien de la paix et de sa direction	33
4.5	Divers.....	34
	CONCLUSION	35
	ANNEXE 1 BIBLIOGRAPHIE	38
	ANNEXE 2 VOCABULAIRE DE COMMANDEMENT DES NATIONS UNIES.....	40

1

Spécificités et contraintes de la Direction des OMPs

L'unité d'action dans la complexité

Comme toute entreprise sociale, le maintien de la paix doit faire converger des énergies différentes vers un but commun. Les OMPs, entreprises politiques au plein sens du terme, combinent tous les types d'acteurs de la vie d'une société : direction politique, organisation administrative, judiciaire, services de police, forces armées, économie d'urgence et services de santé, de paix comme de guerre, etc. Elle les combine dans le cadre d'une tentative de règlement de crise qui en aggrave la tension.

Une telle entreprise, dont l'importance pourrait faire penser qu'elle lui donne droit à des moyens exceptionnels, ne dispose dans les faits que de ressources modestes, démunie en outre de certains des atouts considérés comme essentiels dans la gestion de crise : une autorité forte, un mode de décision net, un service de renseignement efficace, une protection des informations robustes. Tous attributs auxquels peut prétendre un gouvernement, mais que la multinationalité de l'ONU remplace par des compromis difficiles entre acteurs divers et souvent improvisés.

1.1 La poursuite de la politique par les mêmes moyens

Le maintien de la paix n'est pas le résultat d'un effort conceptuel et juridique sur la résolution des crises, mais plutôt le fruit d'une pratique tâtonnante de leur gestion. Contrairement à la guerre, il n'ouvre pas un territoire d'exception, qui donnerait à son système de direction, de commandement et de conduite des pouvoirs dérogeant des modes de gouvernement du temps de paix. Il cherche au contraire à poursuivre l'action internationale par des moyens politiques respectueux des canons démocratiques, tout en lui procurant une protection militaire et un soutien humanitaire renforcés.

1.1.1 Une nature politique, aux fondements juridiques ténus

Lorsque le Conseil décide de lancer une opération, il est loin de renoncer aux moyens politiques au profit d'une action militaire, comme ce peut l'être en cas de déclaration de guerre. Au contraire, il décide de mener une action politique renforcée, par des moyens politiques spéciaux. Certes des moyens militaires viendront en garantir la sécurité, des moyens humanitaires assureront la survie des populations, mais l'objectif demeurera de mener à terme un règlement politique.

On a vu plus haut que le maintien de la paix, à l'image de l'ensemble de la vie internationale, est plus réglé par la coutume que par le droit écrit. Il est absent de la Charte et le Conseil de sécurité se raccroche à ses chapitres VI, VII et VIII pour y trouver, sinon une base légale, du moins une recevabilité juridique. Le Conseil, ou peut-être l'Assemblée générale, auraient pu organiser son fonctionnement de manière générique, mais ils ont préféré que chaque opération fonde son existence sur la résolution du Conseil de sécurité qui la lance, particulièrement avare de détails en matière d'organisation. Ce fonctionnement est donc réglé par des dispositions prises par le Secrétariat, et ne dispose ainsi pas de la légitimité qu'aurait pu lui conférer l'approbation explicite d'un des corps délibératifs des Nations Unies. Il n'y a que dans le domaine budgétaire que l'Assemblée générale approuve chaque opération à l'issue d'un parcours suffisamment intrusif³ pour qu'on puisse en conclure un certain assentiment des États membres aux moyens mis en œuvre.

³ Conduit par le Comité Consultatif pour les Questions Administratives et Budgétaires (CCQAB) au profit de la 5ème commission (commission budgétaire) de l'Assemblée générale.

On peut s'inquiéter de la minceur juridique des fondements des opérations, et elle présente en effet des inconvénients, notamment en matière de sécurité juridique de ses acteurs. D'autant que l'autorité au sein de OMPs est directement liée au statut de ceux qui commandent et de ceux qui exécutent et donc aux conséquences qu'auront pour eux le fait de donner des ordres et de les exécuter. Il est possible de distinguer trois catégories de situations juridiques pour les participants aux OMPs⁴.

- Certains sont **fonctionnaires de l'organisation**, de longue date comme les agents de New York envoyés dans l'opération, ou spécialement liés par contrat pour cette opération. Se trouvent dans cette catégorie les chefs de mission, les commandants de forces militaires ou de police par exemple. Fonctionnaires internationaux, leur situation juridique est réglée par la Convention sur les Privilèges et Immunités des Nations Unies qui, sur le plan pénal, leur prévoit de larges immunités.
- Une autre catégorie de personnels a le statut d'« **expert en mission** », comme par exemple les observateurs militaires ou la plupart des policiers. Leur situation juridique est réglée par la même Convention, qui leur accorde des immunités strictement liées à leur mission.
- Enfin les **troupes militaires, ainsi que les unités de police** constituées, ont le statut de « contingent ». Ils sont protégés par les dispositions prises par le SOFA⁵ conclu avec le pays hôte de chaque opération et qui, le plus souvent, les laissent sous l'autorité pénale de leur pays d'origine.

C'est souvent ce problème pénal des troupes de maintien de la paix qui, même s'il dissimule parfois des intentions politiques, constitue l'origine principale des « *caveats* » que les États opposent aux ordres de l'ONU, notamment les États démocratiques. Dans ces États, en effet, les législateurs n'ont eu de cesse de renforcer le contrôle de l'usage de la force, interne d'abord, externe ensuite, sous la pression du Droit International Humanitaire, en particulier depuis la mise en place de la Cour Pénale Internationale. C'est en effet la place de la force qui constitue la pierre d'achoppement la plus saillante du maintien de la paix et notamment de sa direction.

1.1.2 La place de la force dans les OMP

La décision par la force, la guerre dont l'abolition est le projet central des Nations Unies, consiste, en cas d'échec de toute solution politique, à s'en remettre à la force pour détruire et neutraliser l'outil de violence adverse. Au contraire, le maintien de la paix ne renonce pas à une solution politique mais estime devoir la mettre en œuvre avec des moyens et des procédures exceptionnels. Il met ainsi en place un dispositif de maîtrise de l'espace de crise et de protection du processus de paix, par la force si nécessaire.

Le moteur de l'usage de la force dans ce dispositif n'est pas la résolution du conflit, pas même l'imposition du processus de paix par la contrainte. C'est seulement, outre la légitime défense, le devoir de protéger les membres de la mission de paix, les populations et, plus largement, le dispositif de paix, ses acteurs et ses moyens.

Pour remplir cette tâche de protection, la force de paix s'efforce de contrôler les flux entrant et sortant de sa zone d'opération, de recueillir et exploiter les renseignements permettant de comprendre l'évolution du processus de paix au sein des populations, enfin de maîtriser, au plus bas niveau de violence possible, les acteurs pouvant perturber ce processus. Ce sont les traditionnelles tâches combinées des « bérets bleus » (observateurs) et « casques bleus » (unités d'interposition).

Cette maîtrise peut néanmoins se trouver mise en échec par des forces localement et momentanément supérieures aux casques bleus. C'est alors le rôle de la Force de paix de faire intervenir des unités destinées à rétablir, toujours localement et momentanément, la supériorité du processus de paix, par une force à la fois maîtrisée dans ses effets et réversible dans son engagement. C'est ainsi que, depuis une dizaine d'années, toute force de maintien de la paix se dote de moyens d'intervention ou établit des accords avec une force tierce capable de remplir cette mission.

⁴ Approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946.

⁵ Status of Forces Agreement.

1.2 Une direction fruit de l'histoire du maintien de la paix

Débutée souvent comme opération à seule composante militaire, elle subit une mutation qui accompagne les progrès du processus de paix. Il est fréquent que la direction politique évolue de sa fonction de surveillant de ce retour à la paix vers une tutelle de l'État en reconstruction ; que la composante militaire, sans abandonner ses responsabilités de sécurisation et de garant du processus de paix, devienne le mentor des forces de sécurité en reconstruction ; que la composante humanitaire soit progressivement transformée en un pilier de la reconstruction économique du pays en crise. C'est tout le système de direction, de commandement et de contrôle de l'opération qui doit suivre, et de préférence précéder cette transformation, réduction dans une même opération de l'évolution historique du maintien de la paix.

1.2.1 Une naissance dans l'esprit de la Charte (1948-1956)

Dès 1948⁶, le Conseil de sécurité a eu à dépêcher⁷ un médiateur de la guerre israélo-arabe qu'il fit assister par les premiers observateurs militaires (ONUST). En même temps, le Conseil mettra en place la Commission de règlement du conflit entre l'Inde et le Pakistan nouvellement créés. Il prescrira⁸ au Secrétaire général de fournir à cette Commission « *le personnel et l'assistance qu'elle estimera nécessaires* », observateurs militaires dont le Secrétaire général confiera à son Conseiller militaire la charge de les soutenir depuis New York.

À ce stade, le Conseil n'estime pas alors avoir décidé un engagement proprement militaire mais, dès cette phase, il a posé deux principes de la direction des futures opérations de l'ONU : la subordination au Secrétaire général mais aussi le rôle prééminent du commandement sur le terrain, deux principes contradictoires que le Secrétaire général conciliera en détachant sur place son Représentant Spécial, investi de toute son autorité.

1.2.2 Une maturation hors de la Charte (1956-1989)

La seconde phase des opérations de la paix qui vit l'engagement d'unités militaires armées, aurait dû être lancée selon les mécanismes prévus par le chapitre VII de la Charte⁹ et placer ces troupes sous le contrôle du Comité d'état-major¹⁰. Or elle débute en 1956¹¹ par une opération, la FUNU 1¹², qui visait à superviser le retrait d'Israël, de la France et du Royaume-Uni de la zone du canal de Suez. Sa constitution se heurta ainsi au veto des deux derniers et dut être décidée à l'Assemblée générale, disqualifiant la participation des grands pays membres du Comité d'état-major, mettant en avant des petits, si possibles neutres ou non alignés.

Ainsi la direction du maintien de la paix « armé » sera lancée sur une trajectoire qui contournait les dispositions de la Charte et confirmait le Secrétaire général, à l'époque en recherche de stature, dans son rôle de leader du maintien de la paix, s'appuyant sur le Secrétariat plutôt que sur le Comité d'état-major¹³, et dispensant le Conseil de se soucier des détails de l'opération.

⁶ A l'époque, l'ONU compte 58 membres. Ni l'OTAN ni le Pacte de Varsovie n'existent encore.

⁷ Résolution 50 (1948) du 29 mai 1948.

⁸ Résolution 39 (1948) du 20 janvier 1948, paragraphe G.

⁹ Notamment son article 46 qui stipule : « *Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.* »

¹⁰ Conformément aux dispositions de l'article 47-3 : « *Le Comité d'état-major est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil.* »

¹¹ A l'époque, l'ONU compte 80 membres. L'OTAN existe depuis sept ans, le Pacte de Varsovie depuis un an, le Traité de Rome est à un an d'être signé, la crise de Suez est en cours de stabilisation et l'insurrection de Budapest sur le point d'être matée.

¹² Force d'Urgence des Nations Unies (*United Nations Emergency Force*).

¹³ La Guerre froide et la bipolarité ont eu raison de la mise sur pied des structures du Comité d'état-major. A cela s'ajoute que fait que la mise à l'écart du Comité d'état-major est aussi la conséquence de la lutte d'influence que se mènent, au sein des appareils d'État, chancelleries et états-majors. Les diplomates, qui voient l'ONU comme une exclusion des militaires de la vie internationale, ne peuvent souffrir qu'ils y disposent d'une quelconque influence notamment dans « *la régle-*

1.2.3 La révolution dans le maintien de la paix ... mais pas encore dans sa direction (1989-1996)

La fin du bloc soviétique sortira de sa torpeur le Conseil de sécurité, et le nombre des opérations en cours, qui avait oscillé autour de 5 pendant les quarante premières années, bondira à 15 à partir de 1992¹⁴. Contenu en dessous de 20 000 jusqu'en 1992, l'effectif des soldats de la paix explosera à 80 000.

Cette euphorie sera de courte durée. La succession des déceptions en Somalie, en Yougoslavie, au Rwanda, conduira à un retrait massif de la confiance des pays occidentaux dans les Nations Unies et à un effondrement des effectifs de leurs opérations. De manière plus ou moins justifiée, ces déceptions seront largement mises au passif du système de direction, de commandement et de conduite des opérations : division du Conseil de sécurité en Bosnie, passivité reprochée au chef de mission et incapacité de son état-major à utiliser les moyens aériens mis à disposition par l'OTAN ; manque de coordination entre chaîne onusienne et forces nationales (américaines) en Somalie ; inertie du Conseil de sécurité au Rwanda, critique de manque de vision du Secrétaire général et d'initiative du chef de mission.

1.2.4 Quinze ans de scepticisme studieux (depuis 1997)

Le point bas de la considération dont jouissait le maintien de la paix sera atteint en mai 2000¹⁵, lorsque quelques vas-nu-pied à peine armés prendront en otage plusieurs centaines de casques bleus armés et encadrés. À cette date, le Secrétaire général a déjà lancé le processus qui aboutira, en août de la même année, au « Rapport Brahimi »¹⁶. Plutôt que d'établir une doctrine qui n'était pas mûre, celui-ci s'interrogea sur le rôle du Conseil de sécurité, notamment sur sa solidarité avec les troupes engagées et avec le Secrétaire général, sur la robustesse du dispositif déployé, sur ses règles d'engagement et sur les tâches qui lui étaient assignées. Son rapport fut le signal d'un effort de réflexion de plus de dix ans, marqué par la *Capstone doctrine*¹⁷ en 2008, poursuivie par la réflexion *New Horizon*¹⁸, mettant en évidence un souci de robustesse¹⁹ non encore partagé par tous, prolongée aujourd'hui par une interrogation sur l'autorité en maintien de la paix. Ainsi, la division « Policy, Evaluation and Training » (DPET) du DOMP a engagé un audit du système de commandement des opérations²⁰, évaluation qui ne prétendait à aucune légitimité pour apprécier la place et la diligence du Conseil de sécurité dans ce processus, là où se trouve, nous le verrons, la plus grande marge d'évolution du système de direction, de commandement et de conduite des OMPs²¹ de l'ONU.

1.3 L'obsession de l'unité d'action internationale dans un cadre complexe

Aux Nations Unies, il est difficile de parler lucidement de commandement, c'est-à-dire du processus de l'action en commun, sans avoir pris conscience de la double diversité des composantes d'une

mentation des armements et le désarmement éventuel », que le premier alinéa de l'article 47 de la Charte confiait au Comité militaire et qui sera elle aussi déroutée sur le Secrétariat.

¹⁴ L'ONU compte alors 179 membres. Le mur de Berlin est tombé depuis près de trois ans, le Pacte de Varsovie a disparu depuis un an, l'Union européenne est en gestation puisque le Traité de Maastricht, signé début 1992, attend les ratifications qui institueront la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC).

¹⁵ L'ONU compte alors 189 membres. La PESD (Politique Étrangère de Sécurité et de Défense, Conseil Européen de Colonne) et les accords dits « Berlin plus » (Sommet OTAN de Washington) ont tous les deux un an.

¹⁶ BRAHIMI, Lakhdar (2000) – *Report of the panel on United Nations Peace Operations*, UN doc. A/55/305-S/2000/809 - 21 août 2000.

¹⁷ CAPSTONE DOCTRINE (2008) - *Opérations de maintien de la paix : Principes et orientations*, UN DPKO 2008, reviewed 2010.

¹⁸ CIC NEW HORIZON (2009) – *Building on Brahimi, Peacekeeping in an era of Strategic uncertainty*, Center on International Cooperation, NYU Center on International Cooperation, avril 2009.

¹⁹ SARTRE, Patrice (2011) Op. Cit.

²⁰ Cf ; Terms of Reference - Evaluation of Peacekeeping "Command and control": Authority, Decision-Making and Implementation Responsibilities. Phase 1 (DPKP/DFS headquarters) et Phase 2 and 3 (headquarters-field and field).

²¹ On utilisera désormais ce sigle OMP pour désigner les opérations de maintien de la paix.

OMP : diversité fonctionnelle et diversité nationale. La multinationalité est évidente, mais la diversité fonctionnelle plus difficile à saisir car structurée différemment selon les documents des Nations Unies. Sa doctrine de commandement oppose, en effet, les composantes civiles aux composantes « en uniforme »²² : la chaîne militaire (les observateurs militaires et les troupes constituées) et la chaîne de police (les policiers servant individuellement ou en unités formées). Au contraire, les textes juridiques distinguent une composante « militaire » d'une composante « civile », qui inclut police, chaîne « politique » (le cœur de l'opération), chaîne « *civil affairs* », diverses chaînes humanitaires, chaîne administrative et financière, chaîne logistique, etc.

1.3.1 Des chaînes disparates, générant une hantise de l'intégration

Cette « multi-dimensionnalité » des opérations de l'ONU amène à faire coopérer des systèmes ayant peu de points communs, venus de cultures opérationnelles différentes. Chacune de ces chaînes est elle-même hétérogène : chaînes « affaires civiles » ou humanitaires provenant des grandes agences humanitaires et de développement onusiennes, des administrations ou des agences européennes et nationales, parfois d'ONG privées ; contingents militaires d'au moins une dizaine de pays différents, souvent plus, relevant il est vrai de cultures militaires relativement unifiées ; chaînes justice et police provenant de pays aussi variés et de cultures pénales et d'ordre public différentes, allant du statut militaire comme celui de la Gendarmerie française à la police municipale anglo-saxonne, parfois difficile à distinguer de sociétés de gardiennage.

Il est fréquent que l'ONU soit déjà présente dans le pays objet de l'opération, par quelques uns de ses agences, fonds ou programmes harmonisés par un « coordinateur résident », dans le cadre d'un « UN Country Team » (UNCT), pas toujours la partie la plus « soluble » dans l'opération de paix.

L'opération emploie, en outre, une constellation de sociétés, locales ou expatriées, de sécurité ou de logistique, des opérateurs d'hélicoptères ou de plateformes aéroportuaires, etc. Extérieure à l'opération elle-même, mais souvent protégée par elle, parfois soutenue, si possible coordonnée, se développe enfin une colonie d'ONG confessionnelles, idéologiques, caritatives, mercantiles, paravents de militantisme religieux, de services secrets ou d'intérêts économiques.

Cette multiplicité des acteurs de l'opération, internes ou en coopération proche, est encore accentuée par celle des acteurs externes et par leur puissance : pays hôte bien entendu, institutions financières internationales, organisations régionales. Cette multitude des protagonistes conduit à une recherche permanente de la cohésion, notamment par l'affirmation du caractère *intégré* des opérations et l'effort permanent dans ce sens. Il serait vain de critiquer cette diversité, conséquence inéluctable du caractère politique des opérations et de l'engagement international au profit de la crise. Il est plus utile de tenter d'en atténuer les effets par des niveaux hiérarchiques forts et cohérents.

1.3.2 Des niveaux hiérarchiques articulés autour du théâtre

C'est au niveau du théâtre qu'apparaît le plus évidemment cette multiculturalité opérationnelle et ce besoin de cohérence. Contrairement au système militaire, où chaque niveau se veut homothétique des niveaux immédiatement supérieur et subordonnés, en maintien de la paix les niveaux hiérarchiques sont fortement différenciés du fait de la grande dissimilitude de forme et de rôle qu'y tiennent les composantes politique, militaire, de police, affaires civiles, humanitaires et autres.

L'ONU accepte le terme de niveau « stratégique » pour qualifier le HQ de New York, car un grand nombre des décisions qui s'y prennent sont effectivement de nature stratégique : définition des objectifs politiques, couverture juridique de l'opération, liaison avec les niveaux « stratégiques » des États membres et des organisations partenaires, impact de l'opération sur d'autres opérations, financement, etc. Contrairement aux opérations militaires nationales, à celles de l'OTAN ou de l'UE, le niveau du HQ de New York n'est pourtant pas celui où se définit le cœur de la stratégie d'une OMP.

²² *Uniformed component.*

Même dans le domaine militaire, les incidents multiples mais limités qui font la vie de l'opération demandent dans la plupart des cas des réponses de proximité rapides et parfaitement cohérentes avec la situation politique locale, facteurs difficiles à appréhender au niveau stratégique.

Ainsi, dès que la mission est installée sur son théâtre, là où se trouve le véritable niveau de conception, de commandement et de conduite de l'opération ; là où existe l'opération dans sa plénitude ; à ce niveau se prennent la majorité des décisions, sont présents la totalité des acteurs que le chef de l'opération s'efforce de diriger, commander ou coordonner, selon leur nature. Certes c'est le niveau stratégique qui a créé l'opération, c'est lui qui oriente les grandes étapes de sa vie, qui tente de régler les problèmes les plus graves en faisant appel à des ressources extérieures. Mais c'est le théâtre qui a reçu délégation pour diriger l'opération et cette délégation est aussi large que respectée.

Quant au niveau d'exécution, celui que les militaires appellent le niveau tactique, il est d'une telle diversité selon les chaînes concernées, qu'il n'a d'existence que pour la commodité de la réflexion et de l'exposé, et il ne prétend à aucune forme d'homogénéité même s'il s'efforce de maintenir une certaine cohérence de l'exécution. Il ne sera pas traité dans cette étude.

1.3.3 L'unité d'action par l'intégration ou par la coordination ?

L'extrême diversité de la composition des OMPs des Nations Unies constitue une richesse opérationnelle rendue nécessaire par le caractère politique de l'opération mais qui perturbe l'unité d'action et prive chacune des composantes d'une partie de sa liberté d'action. Aussi, ce foisonnement de compétences et de cultures complémentaires mais aussi contradictoires a fait de l'intégration le terme fétiche du système de commandement des Nations Unies : équipes intégrées, planifications intégrées, doctrines intégrées, etc. Ce souci a correspondu, après les grands revers du maintien de la paix des années 90, à un réel besoin de rapprochement et d'intercompréhension entre des mondes du maintien de la paix qui s'ignoraient voire se défiaient.

Ces résultats désormais atteints, il semble que l'ONU ne doive plus progresser dans cette direction, sous peine de priver chacune des composantes de son identité et donc de ses capacités d'action. Chacune a en effet son délai de réaction et son rythme d'action propre, chacune a besoin d'un espace de manœuvre, physique (terrain), social (populations) et médiatique différent. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'urgence sécuritaire contraint à utiliser la force exprimée : c'est alors toute l'opération, du HQ au dernier exécutant des *civils affairs*, qui doit prendre en compte le besoin de liberté, de réactivité de l'action de force, en mesurer les risques pour chaque acteur et pour les populations et ne prendre momentanément que des initiatives compatibles avec l'action en cours.

Dans la poursuite de l'évolution du système de commandement des OMPs des Nations Unies, il semble désormais préférable, sans démonter les acquis d'intégration obtenus, de se concentrer sur les besoins, les moyens et les procédures de coordination des différentes chaînes d'action des opérations, chacune s'astreignant à travailler dans le respect des spécificités de l'autre plutôt qu'en les nivelant en structures uniformes. Cette préservation de l'identité de chacune des composantes des OMPs ne peut cependant pas conduire à des redondances, interdites par la modestie des moyens des OMPs.

1.4 Des moyens sévèrement comptés

La gestion des opérations de maintien de la paix des Nations Unies se caractérise, en effet, au contraire des idées généralement reçues, par une sévère anémie des moyens. Modestie des moyens dictée par un budget très en dessous des standards occidentaux mais aussi par le fait que ce ne sont pas, contrairement à l'OTAN et à l'UE, les contributeurs de troupes qui financent leur participation, mais le budget propre à chaque opération. Contrôlé avec rigueur par le CCQAB²³ ce budget est attribué avec parcimonie par la 5^{ème} Commission de l'Assemblée générale²⁴.

²³ Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, composé de 16 membres nommés à titre personnel (Résolutions 14 (I) du 13/02/46 et 32/103 du 14/12/77, articles

Début 2012, pour environ 120 000 personnels (dont 84 000 militaires) répartis dans 15 missions, le maintien de la paix dispose de moins de 8 Mds de dollars. Comparé aux 120 Mds que coûte aux États-Unis la seule guerre en Afghanistan, ce chiffre explique le mode spartiate sur lequel vivent ces opérations. Il a bien entendu des conséquences sur leur commandement : modestie des effectifs des états-majors, notamment à New York (le DOMP compte ???? personnels, dont ??? militaires, le HQ de la MONUSCO, qui commande plus de 20 000 hommes, en compte ???, dont ??? militaires), simplicité des moyens de communication, dictature du budget dans la conception et l'exécution des missions, et ce à tous les niveaux.

Alors que la maîtrise des coûts des opérations dans la plupart des pays et à l'OTAN est une notion éloignée de la chaîne de commandement opérationnel, elle constitue à l'ONU un élément important, constant et omniprésent du choix des objectifs et des modes d'action, y compris dans le domaine militaire. Bien qu'intégrée à la chaîne opérationnelle, la chaîne financière est la seule dont la tête stratégique de New York²⁵ demeure la véritable autorité de direction en opération et, bien qu'il soit subordonné au Chef de Mission, le DMS²⁶ est le seul habilité à engager les ressources financières des Nations-Unies²⁷.

Les chefs des composantes militaire ou de police, nouveaux venus dans les OMPs, sont ainsi surpris de voir un plan d'intervention soumis au DMS ou un hélicoptère attendre son visa pour décoller. Il est vain de critiquer une telle situation, imposée à l'Assemblée générale par les États riches, souvent ceux-là même qui se prévalent de cette situation de dépendance et de pénurie pour s'abstenir de participer au maintien de la paix. Il serait cependant utile d'officialiser en doctrine, au niveau du théâtre, les pratiques actuelles de réserve financière et de délégation ou de circuit accéléré qui permettraient de rassurer militaires et policiers sur leur capacité à gérer une situation d'urgence avec des moyens et dans des délais garantis.

1.5 La notion d'autorité aux Nations Unies

La direction, le commandement et la conduite des opérations constituent un domaine propice au débat d'idées opposant des cultures de l'autorité différentes selon les pays, ainsi que selon leurs traditions diplomatiques et militaires. Les Nations Unies continuent – lentement mais sûrement – à construire une doctrine propre de l'autorité, qui soit à la fois comprise par les cultures civiles et militaires du monde entier et adaptée aux besoins très spécifiques de missions qui constituent des miniatures de systèmes politiques gérant une crise.

1.5.1 Une autorité assise sur la pratique plutôt que sur des textes

La Charte fonde la totalité de l'autorité régissant les OMPs sur la seule phrase anodine du chapitre XV selon laquelle le Secrétaire général, en tant que « *plus haut fonctionnaire de l'Organisation* »²⁸, « (...) remplit toutes les (...) fonctions dont il est chargé »²⁹ par le Conseil de sécurité. Tous les autres fonctionnaires des Nations Unies en charge du maintien de la paix au siège ou dans les opérations sont nommés « *par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale* »³⁰. Même si les plus importants de ces fonctionnaires font l'objet d'un accord officieux du

155 à 157 du Règlement intérieur de l'AG) et chargé, entre autres, d'examiner les projets de budget et d'en donner avis à la 5^{ème} commission.

²⁴ La 5^{ème} Commission est la commission administrative et budgétaire de l'AG.

²⁵ Le Secrétaire général délègue l'autorité financière qu'il tient de l'Assemblée générale (et non du Conseil de Sécurité), au Secrétaire-Général adjoint pour la Gestion, qui lui-même la délègue au DMS/CMS (note suivante).

²⁶ Director of Mission Support pour les missions importantes, Chief of Mission Support pour les missions petites ou moyennes. Il dépend du Département pour l'Appui aux Missions, lui-même responsable de satisfaire les besoins du DOMP en ce qui concerne les OMPs.

²⁷ Cf. UN DPKO/DFS (2008) - *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations* – 2008 reviewed 2009. Lire §36 qui pose ces principes et le §37 qui tente d'en atténuer les effets sur l'autorité du chef de mission.

²⁸ Charte, art. 97.

²⁹ Charte, art. 98.

³⁰ Charte, art. 101.

Conseil et de l'Etat hôte, aucun n'est confirmé formellement ni par le Conseil de sécurité ni par l'Assemblée générale.

Ni le Conseil de sécurité à l'occasion des opérations qu'il prescrit, ni l'Assemblée générale au titre de ses différents pouvoirs, notamment budgétaire, n'ont tenté de fonder plus solidement l'organisation du Secrétariat en la matière. L'activité annuelle du Comité des 34³¹ constitue un appui à ce travail d'organisation mais pas un fondement juridique. À titre de comparaison, la fonction de Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est décidée et décrite par le Traité de l'Union européenne (art. 18) et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) que dirige ce(tte) fonctionnaire est fondé sur une décision du Conseil³².

La situation est identique en ce qui concerne les opérations elles-mêmes. Nous verrons plus loin que le caractère très général d'une résolution du Conseil de sécurité ne constitue généralement qu'une directive. Aucun texte ne prévoit qui décide du concept d'opération, des directives, des plans, des ordres et des règles d'engagement qui lancent et règlent une OMP. Ils sont le fait du chef du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) agissant au nom du Secrétaire général et ne faisant l'objet d'aucun contrôle formel ni d'aucune confirmation du Conseil de sécurité. Cette situation est à rapprocher de celle de l'Union européenne, où le lancement de toute opération est approuvée par le Conseil d'abord au niveau du Concept de Gestion de Crises puis du Plan d'opération enfin du Lancement de l'opération, sans compter la désignation de son Commandant.

1.5.2 Une responsabilité assumée par l'ONU

Conscients de l'insécurité que cette apesanteur juridique fait flotter sur la contribution des États au maintien de la paix, le Secrétariat des Nations Unies a toujours pleinement revendiqué la responsabilité des actes - notamment des erreurs - des dirigeants des missions de maintien de la paix. Lors des grands drames du maintien de la paix, comme Srebrenica ou Kigali, l'Organisation n'a pas tenté de rejeter sa responsabilité sur les États des contingents impliqués³³, même quand elle aurait pu contester, par exemple, qu'elle disposât de l'« *effective command and control* » des moyens aériens sensés protéger Srebrenica. Dans diverses affaires contentieuses, des juridictions internationales³⁴ se sont montrées sévères envers l'ONU, même lorsqu'il était là encore douteux qu'elle exerçât un « *effective control* » sur les responsables de la KFOR protagonistes des actes ou des omissions dénoncées.

Cette jurisprudence est d'autant plus remarquable que, comme le remarque la Commission du Droit International³⁵, les États conservent de fait, comme d'ailleurs à l'OTAN ou à l'UE, une part décisive de l'« *effective command and control* » des troupes qu'ils mettent à disposition, ne serait-ce que parce que les « *Command and Control Arrangements* » leur laissent le pouvoir de solde, d'avancement, de discipline, de récompense et de sanctions disciplinaire et pénale. Le Secrétariat des Nations Unies refuse officiellement d'admettre que la maîtrise que ces États conservent sur le

³¹ Ou « Comité spécial des Opérations de maintien de la paix », étudie depuis 1965 les opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Il rend compte de ses travaux à l'AGNU par l'intermédiaire de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (4^{ème} Commission). Les États qui en font partie sont plus de 100, pour la plupart contributeurs aux opérations de maintien de la paix. (Source Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix.)

³² Décision du Conseil 210/427/UE du 26 juillet 2010. Rappelons qu'il s'agit là d'une assemblée de ministres pour la plupart responsables devant leurs parlements respectifs, alors que le Conseil de sécurité comme l'Assemblée générale ne siègent que tout à fait exceptionnellement au niveau politique.

³³ Comme les soldats de l'ONUC ayant ouvert le feu sur des civils sans ordre (cf. ZWANENBURG, Marten (2005) - *Accountability of Peace Support Operations*, p 106.

³⁴ Par ex. CourEDH, Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège, (décision), Gde Ch., 31 mai 2006, où la CEDH se déclare incompétente à juger l'ONU qu'elle considère néanmoins comme responsable d'actes exécutés par des personnels de la KFor.

³⁵ INTERNATIONAL LAW COMMISSION – *Report of the International Law Commission Fifty-Sixth Session*, UN Doc A/59/10 (2004), 110.

sort disciplinaire et juridique de leurs soldats et leurs chefs puisse les distraire de s'acquitter de leurs tâches dans le seul intérêt du maintien de la paix³⁶.

1.5.3 Bataille de mots et de concepts

La combinaison des traditions nationales³⁷ et de la culture otanienne a souvent conduit à des qui-proquos sémantiques qui continuent de brouiller les débats. Depuis une dizaine d'années, l'ONU s'est forgée un vocabulaire spécifique et s'efforce de le faire accepter par les différentes composantes des opérations.

Si le terme « stratégique » est accepté par toutes les composantes du maintien de la paix, sa signification est attachée à la notion de capitale politique et militaire par les États, qui la transposent donc à New York en ce qui concerne le maintien de la paix. Or, chaque OMP ayant sa propre stratégie, c'est plutôt au niveau du théâtre qu'elle se définit, et les Nations Unies ont mis longtemps à qualifier le HQ de New York de « niveau stratégique » des OMPs. Si les termes de niveau « opératif » ou « de théâtre » sont familiers aux militaires, les Nations Unies ont quelques difficultés à les imposer à certaines des composantes des opérations, difficulté trahissant une réticence à toute coordination locale. De même les composantes civiles utiliseront plus volontiers le terme de niveau « d'exécution » que celui de « tactique », connoté militaire. Pour clarifier ce débat, et notamment avec le souci de désamorcer la réticence des pays qui ne peuvent, constitutionnellement, transférer le « commandement opérationnel » de leurs troupes, la doctrine des Nations Unies propose³⁸ un glossaire de son vocabulaire de commandement, dont un extrait est annexé au présent travail.

Opérations politiques, les opérations de maintien de la paix ont été construites dans la culture d'une autorité consensuelle équilibrée par l'« *accountability* » de chaque niveau hiérarchique. Pourtant, les personnels et les unités qui y opèrent sont, pour une large part, issues de bien d'autres cultures de l'action collective, dont certaines ne connaissent pas le consensus, et encore moins l'« *accountability* ». Les Nations Unies ont intérêt à poursuivre le développement de leur système de direction des OMPs dans cet équilibre entre autorité et « *accountability* ». Il ne portera cependant ses fruits que si une formation adaptée unifie la culture de l'autorité et de l'exécution des différents acteurs civils en opération, y compris la police. Dans le domaine militaire où l'unification des cultures est déjà largement réalisée, l'autorité peut demeurer moins consensuelle mais l'incertitude des opérations de paix exige de développer un sens de l'« *accountability* » souvent peu présent dans certaines unités de combat.

1.5.4 Règles d'engagement et directives d'usage de la force

Ce sens des responsabilités est particulièrement sollicité lorsque le caractère imprévisible et mouvant des opérations de maintien de la paix met les policiers sous le régime - qu'ils pratiquent de longue date dans leurs pays d'origine – des « directives d'usage de la force et des armes à feu » ou encore les militaires sous celui – plus nouveau pour eux - des « règles d'engagement » (ROEs). Ces deux régimes sous-entendent que les exécutants sont disposés à prendre eux-mêmes la décision d'agir et savent qu'ils auront à « rendre des comptes » sur un comportement qui n'aura pas été dicté par des ordres formels.

Dans les opérations contemporaines ces règles et directives ont pris une place qui en fait à la fois l'expression non ambiguë de l'intention stratégique de l'opération et le fil rouge du comportement de tous les instants de ses acteurs. Les États comme les alliances attachent donc une importance

³⁶ Cf. UN SECRETARIAT – *Responsibility of International Organisations : Comments and Observations received from International Organisation*, 56th sess., UN Doc A/CN.4/545 (25 June 2005), 17 et UN DPKO & DFS, *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations – 2008 reviewed 2009*.

³⁷ Dans la culture de commandement actuelle, dominée par les standards de l'OTAN, on ne saurait oublier la filiation allemande dans la notion même d'état-major, l'apport russe dans la constitution de la notion de théâtre, l'influence américaine dans la notion de planification et l'idée de britannique de ROEs.

³⁸ Au § D. *TERMS AND DEFINITIONS*, de UN DPKO/DFS (2008) - *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations – 2008 reviewed 2009*. Un extrait en est donné en annexe.

particulière à les faire valider par la direction politique de l'opération. Aux Nations Unies, où elles ont pris une place peut-être plus importante encore, une telle validation n'est pas encore demandée au Conseil de sécurité.

1.6 Un mode de décision difficile à formaliser

Les grands États et les grandes organisations militaires, notamment l'OTAN, prétendent mettre en œuvre des mécanismes de décision opérationnelle efficaces et transparents dont ils font reproche à l'ONU de ne pas disposer. Pourtant il faut bien reconnaître que l'ONU, tout en ayant fait des efforts importants depuis plus de dix ans pour rationaliser son système de décision, rencontre elle aussi des difficultés à appréhender les situations qu'elle doit gérer, et lance souvent ses opérations sans avoir pu en évaluer tous les paramètres. L'organisation doit notamment concilier l'incertitude de la planification politique avec le formalisme qu'exige l'usage de la force, ne serait-ce que pour des raisons de responsabilité. Elle doit enfin accorder une conduite politique circonspecte avec la réactivité exigée par les situations d'urgence.

1.6.1 Comprendre en commun pour décider en commun

Le tabou qui frappe le renseignement aux Nations Unies s'estompe sans disparaître. Il est vu par la majorité des États comme l'activité qui permet aux grandes puissances d'acquérir par des moyens clandestins - et de protéger par le secret - des informations sur les États moins bien dotés. À l'opposé ces grandes puissances ne souhaitent pas non plus que l'ONU dispose de moyens d'informations qui accroîtraient son autonomie. Il y a donc une convergence d'intérêts « nord-sud » pour ne pas doter l'ONU de moyens de renseignement. Il faut également observer qu'au sens traditionnel du terme, le renseignement suppose un certain degré de secret, ne serait-ce que pour en protéger les sources. Or si la légitimité du secret à l'ONU est l'objet de débats, nous verrons que sa faisabilité est quasi-illusoire.

Il est vrai que la forme traditionnelle du renseignement d'État, notamment du renseignement militaire, n'est pas le besoin du maintien de la paix. Les informations nécessaires pour établir, lancer et conduire une telle opération portent sur des facteurs pour la plupart ouverts. Généralement déjà établies sur la région en crise, les agences de l'ONU en disposent tandis que la presse en véhicule la partie la plus visible et que nombre d'études académiques donnent accès aux plus enfouies. Les échanges diplomatiques entre les Nations Unies et les capitales en fournissent d'autres, ainsi que les contacts entre les différentes délégations de l'Assemblée générale.

Aussi ce ne sont pas les éléments de ce savoir qui manquent à l'ONU, ni au Conseil de sécurité ni au Secrétariat, ni au niveau du théâtre. Le centre d'analyse inter-composantes³⁹ (JMAC) du HQ de théâtre, en cours de généralisation dans les missions, est un exemple des progrès de la culture « renseignement » aux Nations Unies, bien au-delà des préoccupations purement militaires. Mais pour décider, il ne suffit pas de savoir, il faut aussi comprendre, et comprendre en commun pour s'accorder sur la nature de la crise et donc sur son traitement. D'abord saisir les dynamiques qui ont conduit la société à la crise, notamment les dynamiques identitaires, de pouvoir et d'accès aux ressources. Ensuite comprendre la structuration de la crise, notamment ses structures symboliques, de violence et de profit. Enfin comprendre ses acteurs, leur origine, leur personnalité et leur place dans la crise⁴⁰.

Comparée à l'analyse de situation de l'OTAN, celle des Nations Unies sera moins experte en matière militaire mais devra être plus large et plus profonde dans les domaines politiques, sociologiques, humanitaires, etc. Ces domaines ne seront pas pour l'ONU le simple contexte qu'ils seraient pour une opération de l'OTAN, mais constitueront le terrain même de son action. Au contraire des mili-

³⁹ On a choisi cette traduction française pour une structure plus connue sous le nom de JMAC (*Joint Mission Analysis Centre*).

⁴⁰ Cf. SARTRE, Patrice, « Comprendre les crises violentes pour les maîtriser », in Paul Quiles / Alexandra Novosseloff, *Face aux désordres du monde*, 2005, éd. Les Portes du monde.

taires qui affectionnent – parfois à l’excès - les méthodes d’analyse, les diplomates y répugnent. L’ONU aurait pourtant avantage à développer sa propre démarche d’analyse coopérative de compréhension des situations. Au niveau du théâtre elle constituerait le « moteur » du fonctionnement des JMAC⁴¹ et au niveau stratégique elle permettrait la collaboration entre le Conseil - et ses organes subsidiaires⁴² -, le Secrétariat, les contributeurs de troupes et les HQ de théâtre vers une même compréhension de la crise. Une telle structuration de l’analyse permettrait d’accélérer et d’améliorer la réponse des Nations Unies.

1.6.2 On s’engage ... et puis on voit

La réponse que peut apporter une opération à une situation donnée, et notamment la réponse militaire, dépend en effet en grande partie de la qualité de la perception de la situation par le Conseil de sécurité⁴³. Les solutions aux situations à résoudre ne s’expriment pas en termes d’objectifs à atteindre et notamment pas d’objectifs militaires à détruire, mais se présentent plutôt comme un patient démêlage d’imbroglios, souvent longuement macérés avant l’intervention de la communauté internationale, dont l’enchevêtrement même explique que le Conseil de sécurité ait recours au maintien de la paix. Rares sont alors ceux qui, à New York ou ailleurs, peuvent immédiatement décrire l’enchaînement des mesures à prendre, au-delà du slogan générique : créer les conditions de la solution politique et la soutenir par tous moyens.

S’il est souvent possible à l’ONU de s’entendre sur un « end state » tel que l’affectionne l’OTAN (quoique rarement confirmé par la suite des opérations), il est difficile de cerner d’entrée un concept d’opération, de discerner un « centre de gravité » sur lequel faire effort, de décrire des étapes successives associées à des moyens, débouchant sur une « exit strategy » souvent lointaine et confuse. Comme à la guerre, le maintien de la paix apprécie et applique la formule attribuée à Napoléon : « On s’engage ... et puis on voit »⁴⁴.

Plus encore que de méthodes d’analyse, les militaires sont friands de méthodes d’aide à la décision, auxquelles les diplomates opposent une égale aversion. Au-delà de leurs procédures techniques actuelles, et sans aller jusqu’à des « méthodes » qui n’ont sans doute pas de sens dans la décision politique, les Nations Unies devraient développer une démarche ou un guide décisionnel permettant au moins une formalisation coopérative du concept d’opération. Une telle structuration trouverait sa place dans la phase initiale de la démarche de planification des Nations Unies.

1.6.3 Une planification plus politique que militaire

Aux Nations Unies comme à l’OTAN ou à l’UE, le terme de planification désigne la série d’études et de décisions qui permettent de passer du but politique au choix du mode d’action opérationnel puis au calendrier des actions à conduire pour le réaliser, enfin à la définition des moyens permettant de conduire ces actions. La planification est l’objet aux Nations Unies de la démarche IMPP⁴⁵ qui se décline au niveau du siège de New York aussi bien qu’à celui des théâtres d’opération. La particularité de cette planification est sa volonté d’intégrer très tôt les différentes composantes de la mission et les acteurs de gestion de crise extérieurs à la mission dans une action commune visant la situation post-conflit.

Les méthodes de planification prônées à l’OTAN ou à l’Union européenne, qui consistent à aller vite des objectifs politiques puis politico-militaires vers une planification militaire longuement détaillée,

⁴¹ D’où le sigle proposé de JMAS (Joint Mission Analysis Scheme) proposé pour cette démarche.

⁴² Cf. §2.5.5 ci-dessous.

⁴³ “In such complex undertakings, the quality of the military answer depends in large part on the quality of the question put to the military. The planning process therefore requires (...) more sophisticated political thinking, and a capacity by the policy makers to ask the right questions from the military” { GUÉHENNO, Jean-Marie et Jake SHERMAN – p. 3}.

⁴⁴ C’est ainsi que Jean-Marie Guéhenno, longtemps chef du DOMP, aime caractériser la recherche d’un concept d’opération en maintien de la paix, reprenant une maxime de Lénine qui affirmait la devoir à l’Empereur.

⁴⁵ Integrated Mission Planning Process. Cf. UNSG (2006) – *Integrated Missions Planning Process* – Guidelines Endorsed by the Secretary General on 13 June 2006, document qui s’impose à l’ensemble du système des Nations unies.

tendue vers un état final recherché et une stratégie de sortie, ne sont pas directement applicables en maintien de la paix. Les difficultés rencontrées récemment en Irak et en Afghanistan par les états-majors occidentaux conduisent d'ailleurs à des conclusions analogues pour leurs opérations de contre-insurrection. La planification à l'ONU consiste essentiellement en une réflexion politique débouchant sur un dispositif militaire, suivie d'une planification logistique et d'une génération de force conclues par la planification de la mise en place. Il n'y a pas et ne peut y avoir de planification robuste de la gestion de crise dans son ensemble et donc, encore moins, de planification militaire.

Ce caractère insaisissable des situations de maintien de la paix a généralement dissuadé le Secrétariat des Nations Unies de conduire des campagnes approfondies de *contingency planning*. Dans ces situations il est vrai, l'« univers des possibles » est tel que ce type d'exercice est d'un rapport coût/efficacité décourageant. Pourtant, la cellule stratégique temporairement mise en place à New York pour couvrir la FINUL a fait dans ce domaine un effort qui doit constituer un exemple, au moins en matière de *contingency planning* militaire. Si ce type de planification peut paraître d'un rendement modeste, il constitue en fait un excellent exercice de tenue d'un HQ en état de faire face à des crises inopinées. Il semble nécessaire de développer à la fois les procédures et les moyens de conduire de manière continue, sur toutes les crises, au niveau stratégique comme au niveau du théâtre, un *contingency planning* sécuritaire détaillé.

1.6.4 Une conduite au rythme du politique mais capable de faire face à l'urgence sécuritaire

L'ONU conduit le maintien de la paix avec une panoplie de moyens, diplomatiques, sécuritaires, économiques, juridiques, militaires, dont la mise en jeu présente des avantages et des inconvénients contradictoires qui se laissent difficilement enfermer dans des schémas décisionnels. Contrairement à la décision par la force, la décision en maintien de la paix est ainsi véritablement politique en ce sens qu'elle suppose des choix multicritères qui tiennent souvent du moindre mal plutôt que de l'optimum, du compromis autant que du choix. Comme toute décision politique, elle fait appel à l'intuition autant qu'au raisonnement, à l'expérience autant qu'au savoir, au courage autant qu'à l'intelligence.

Elle demande en général du temps et ce délai choque l'opinion internationale. Notamment lorsque, dans les opérations, la situation ne laisse pas de temps au choix, lorsque des questions de sécurité nécessitent une prompt réaction militaire ou de police : attaques de populations ou de membres de la mission, prises d'otages, opposition armée au mandat, etc. Dans ces circonstances, la décision à prendre est rarement du niveau stratégique, trop éloigné de la scène à traiter.

Or, au niveau du théâtre, la situation soulève souvent des questions inhibantes : dans un contexte général de maintien de la paix, la force de paix va-t-elle prendre l'initiative d'user de ses armes ? Est-on bien dans les conditions prévues par les ROEs ? Les pertes qui pourraient en résulter seront-elles jugées acceptables ? Notamment les pertes civiles collatérales ? Ne va-t-on pas déclencher un cycle de représailles sur des éléments isolés de la mission ?

Le maintien de la paix, dans ses aspects politiques ou humanitaires comme dans sa stratégie générale, est organisé à New York comme sur le terrain pour des prises de décision relativement lentes, de l'ordre de la semaine ou du mois, parfois plus. Son devoir de protéger dans l'urgence doit au contraire lui permettre de décider vite, parfois dans le quart d'heure, sans avoir fait d'impasse sur aucun aspect d'une décision complexe. En cas de légitime défense ou d'exercice du devoir de protéger, les décisions peuvent souvent être prises vite, par les militaires seuls appliquant leurs ROEs ou les policiers leurs règles d'usage de la force, sous réserve d'en réunir rapidement les éléments de décision. Ces besoins contrastés sont difficiles à concilier dans une organisation unique et statique. Elles nécessitent sur le théâtre comme à New York, et sur le théâtre en lien étroit avec New York, la mise en place rapide, chaque fois que nécessaire, de structures de gestion de crises qui permettent d'accélérer et d'améliorer la prise de décision.

2

La direction stratégique des opérations

De minimis non curat praetor

La Charte statue peu sur la direction stratégique des opérations qu'envisage le chapitre VII, mais suffisamment pour en deviner le projet. Dans l'esprit des pères fondateurs, la direction politique des opérations se situe au Conseil de sécurité, auquel la Charte adjoint un « comité (militaire) d'état-major »⁴⁶, comme en 1949 les fondateurs de l'OTAN en adjoindront un au Conseil de l'Atlantique Nord, puis en 2001⁴⁷ les concepteurs de la PESD au Comité Politique et de Sécurité (COPS).

On a vu que le Conseil, qui n'avait pas réussi à s'accorder sur la mise sur pied du Comité d'état-major et n'avait en outre pas le sentiment, en 1948, de lancer des opérations militaires, a mis le maintien de une voie qui le confiait totalement au Secrétaire général. Une fois l'opération lancée, son niveau stratégique se trouve ainsi tout entier au sein du Secrétariat, le Conseil de sécurité n'y exerçant plus qu'un contrôle informel et peu attentif, même si cela a eu tendance à évoluer ces dernières années.

Ce terme de niveau stratégique a lui-même été longtemps contesté s'agissant des OMPs, tant la substance de la direction de l'opération a elle aussi été très vite confiée au représentant du Secrétaire général sur le théâtre. Il est cependant maintenant accepté, même si l'autorité qu'il recouvre est beaucoup moins impliquée dans les opérations que le niveau stratégique des États ou des alliances telles que l'OTAN et l'UE.

2.1 Des opérations sous pression internationale

Le niveau stratégique aux Nations Unies - le siège de New York – est celui où, en présence d'un drame international, se concentrent les pressions qui vont conduire l'organisation à agir. D'abord à travers les membres du Conseil de sécurité, aiguillonnés par leurs opinions publiques, harcelés par les ONG et les *think-tanks*, challengés par les pays voisins, amis ou concurrents, culpabilisés par les forces morales de leur sociétés. Egalement par les autres membres de l'Assemblée générale, qui subissent des pressions analogues mais disposent de moins de relais pour les faire valoir. Enfin à travers le Secrétaire général, interpellé par ses observateurs sur place, par les victimes, par les agences des Nations Unies, par les grands noms de la conscience mondiale.

Si de puissants obstacles de politique intérieure ne font pas échouer cette dynamique dans un des pays dotés du droit de veto, Conseil de sécurité comme Secrétaire général vont alors trouver le même intérêt à faire baisser cette pression, en « faisant quelque chose », si possible en apportant une solution au problème. C'est dans ce contexte de pression politique plus que de recherche de règlement, que le Secrétaire général va lancer un processus de réflexion qui prendra une forme d'*Integrated Mission Planning Process* (IMPP) dès que le Conseil de sécurité envisagera de lancer une opération.

Une équipe *ad hoc*, formalisée ultérieurement en IMTF⁴⁸, va tenter de discerner avec les experts (politiques, militaires, policiers, humanitaires, logisticiens, financiers) le faisable de l'irréaliste. Cette première phase se terminera, de manière plus ou moins formelle, par l'édition de la Directive de planification du Secrétaire général. Auparavant, il aura fallu que le Conseil de sécurité décide d'établir une mission.

⁴⁶ CHARTE, art. 47. Il n'y a pas totale équivalence entre l'expression très générale de « Military staff committee » (littéralement comité des personnels militaires) et « Comité d'état-major » qui oriente vers une fonction de direction opérationnelle. Pour les mêmes fonctions l'OTAN et l'UE se contenteront d'une formule qui se traduit sans ambiguïté en français par « Comité militaire ».

⁴⁷ Décision du Conseil du 22 janvier 2001.

⁴⁸ Integrated Mission task Force (cf. ???).

2.2 Le Conseil décide mais ne dirige pas les opérations de maintien de la paix

L'ONU n'est que l'expression de ses membres, mais leur nombre interdit toute direction collégiale des opérations. Conformément à la Charte, la décision politique et opérationnelle des États membres sur les opérations ne se traduit de ce fait qu'à travers le Conseil de sécurité qui décide par résolutions prises à la majorité de neuf de ses membres, sauf veto d'un membre permanent⁴⁹.

Ainsi, au contraire de l'OTAN et de l'UE, où les décisions se prennent sur consensus de l'ensemble des membres⁵⁰, le Conseil de sécurité peut lancer une opération sur le vote positif de 9 des 193 membres de l'ONU, d'où sont le plus souvent absents certains poids lourds démographiques (Inde, Indonésie, Japon, Nigéria, Brésil, ...) ou économiques (Japon, Allemagne, Canada, ...). En soixante ans de maintien de la paix, la légitimité du Conseil dans ce domaine n'a jamais été vraiment contestée, même par les auteurs de troubles qu'il visait. La détermination de l'ONU qui établit une opération est cependant moins manifeste et donc moins robuste que celle de l'OTAN ou de l'UE dans les mêmes circonstances, et c'est l'ensemble de la chaîne de commandement qui en est affectée.

Les résolutions du Conseil sont le plus souvent relativement brèves et générales, s'étendant sur le « pourquoi » d'une opération, moins clairement sur le « quoi » et rarement sur le « comment », même alors que ce « comment » porte des enjeux politiques, humanitaires ou budgétaires lourds. Elles n'ont pas établi, au contraire de l'OTAN ou de l'UE, la pratique régulière de l'approbation des décisions détaillées du Secrétariat : approbation du concept de l'opération plus tard de sa planification, de la nomination du chef de mission, de ses ordres initiaux ni de ses ROEs. Aussi, lorsque le Conseil veut imposer à une opération ses modalités de gestion de la crise, il sort de sa concision habituelle pour se perdre dans des détails pratiques pour lesquels il n'est à l'évidence pas armé, inspirés plus ou moins discrètement par le Secrétariat ou quelque membre permanent.

À l'OTAN comme à l'UE, les opérations s'amorcent dans la même incertitude, mais un travail itératif s'établit entre, d'une part les Conseils (de l'Atlantique nord ou de l'Union Européenne, ce dernier en fait représenté, comme on le verra plus loin, par le CoPS) assistés de leurs Comités militaires (et du CivCom pour ce qui concerne l'UE), d'autre part l'administration permanente de ces organisations (l'état-major international et l'état-major militaire pour l'OTAN, le Service européen pour l'action extérieure pour l'UE). Ce dialogue vise à être certain de cerner le « pourquoi », à approfondir le « quoi » puis à faire approuver par la direction politique les différentes mesures que construit l'administration dans le cadre du « comment ».

Rien de tel n'existe à l'ONU où les États, à travers le Conseil qui les représente, demeurent en retrait de la direction effective des opérations, de leur planification et de leur conduite. Certes le Secrétaire général prend soin de consulter informellement mais avec le plus grand scrupule, ses membres les plus influents, les bailleurs de fonds les plus importants⁵¹ et les États susceptibles de contribuer par leurs troupes à l'opération. Mais ces précautions n'ont aucun caractère de validation juridique par le Conseil de son concept d'opération, de sa planification ni de ses choix de moyens. Au contraire, lorsqu'il présente le budget d'une opération à l'Assemblée générale, il y trouve certains États membres réticents à financer ce qu'ils ont décidé au Conseil. Cette dichotomie d'instances de décision n'existe ni à l'OTAN ni à l'UE⁵², où le même CAN (ou le Conseil de l'Union européenne) finance ce

⁴⁹ CHARTE, art. 27.

⁵⁰ On note la situation singulière du Danemark à l'UE, ce pays y ayant fait valoir son *opt out* en matière de défense.

⁵¹ Les 10 premiers couvrant environ 80% des coûts des OMPs : États-Unis : 27,14 % ; Japon : 12,53 % ; Royaume-Uni : 8,15 % ; Allemagne : 8,01 % ; France : 7,55% ; Italie : 4,99 % ; Chine : 3,93 % ; Canada : 3,21 % ; Espagne : 3,31 % ; Corée : 2,26 %.

⁵² Le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) dans le cas de l'OTAN et le Conseil de l'Union européenne dans celui de l'UE. L'UE dispose en outre d'un « conseil spécialisé » en matière de politique extérieure et d'opérations, le CoPS (Comité Politique et de Sécurité). Constitué de diplomates ayant rang d'ambassadeurs, ce comité soulage le Conseil de l'Union européenne de la préparation de ses décisions en matière opérationnelle, sans le dispenser de les prendre formellement. Comme le Conseil de sécurité, le CAN siège et décide généralement au niveau des ambassadeurs, alors que le Conseil de l'Union européenne décide au niveau des ministres. Il est vrai que sa décision consiste à approuver, sans généralement les exami-

qu'il a décidé de lancer, sans compter que la plupart des dépenses des opérations y sont supportées par les contributeurs (de troupes) eux-mêmes.

2.3 Une direction du Secrétariat très autonome

Cette distinction à l'ONU entre États-décideurs, États-payeurs et États-contributeurs est une différence fondamentale avec les deux alliances occidentales. Au-delà des difficultés que génère leur incohérence, elle ouvre au Secrétaire général, qui se voit déléguer tout pouvoir par le Conseil, une marge de manœuvre exceptionnelle, qui en fait le véritable – et quasiment seul – directeur stratégique des opérations de maintien de la paix.

Alors que le CAN comme le Conseil de l'UE ont et conservent, à travers leurs Comités militaires, la responsabilité directe de la direction militaire de leurs opérations, y compris des opérations analogues aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, le Conseil de sécurité a pris, pour le moment, le parti de la déléguer au Secrétariat.

2.3.1 L'animation du Secrétaire général

Le Conseil la confie en fait, se référant à l'article 98 de la Charte⁵³, au Secrétaire général. Ce dernier, dont le domaine d'intérêt est bien plus large que le Conseil de sécurité, transfère dès que possible cette responsabilité à un Représentant spécial et, depuis 1992⁵⁴, au Secrétaire Général adjoint en charge des opérations de maintien de la paix et chef DOMP. En fait, le Secrétaire général a déjà, lorsque le Conseil prend sa décision, débuté avec le chef du DOMP, parfois de longue date, une réflexion sur l'opportunité et les moyens de traiter cette crise nouvelle, et il est resté sur ce sujet en liens informels mais étroits avec les membres du Conseil qui se sentent le plus concernés par elle.

Lorsque l'opération a été établie par le Conseil, le processus de planification peut débuter officiellement, et la dernière décision essentielle du Secrétaire général consistera à désigner son représentant Spécial (le RSSG) dans cette crise, dont il s'assurera qu'il convient aux membres les plus influents du Conseil, mais sans soumettre formellement sa désignation au vote. Le RSSG dirigera la planification, au nom du Secrétaire général et avec les moyens du DOMP (et du DAM⁵⁵ pour ce qui concerne le soutien), jusqu'à ce qu'il se transporte sur le théâtre pour prendre la direction effective de l'opération.

Par la suite, ce sera véritablement l'attelage RSSG/DOMP qui conduira l'opération. Le passé nous enseigne pourtant que, malgré la très forte délégation qu'il leur transmet, aucun Secrétaire général ne s'est, du moins publiquement, désolidarisé des difficultés de son Représentant Spécial ou de son chef du DOMP. Si des incuries trop évidentes ont parfois dû être sanctionnées par des relèves, elles se sont toujours faites dans une totale dignité. Lors des deux grands drames de Srebrenica et de Kigali, les secrétaires généraux concernés ont pris, plus tacitement qu'explicitement il est vrai, leur part de responsabilité sans charger leurs subordonnés désignés par la critique publique. Sans charger non plus un Conseil de sécurité qui méritait pourtant le blâme principal dans ces deux circonstances comme dans d'autres d'ailleurs.

2.3.2 L'Integrated Mission Planning Process

Comme le reste des structures et procédures des opérations des Nations Unies, l'*Integrated Mission Planning Process* (IMPP) résulte du processus d'auto-organisation du Secrétariat, soumis à aucun

ner, les propositions du COPS. Au Conseil de sécurité des Nations Unies certains pays, comme les États-Unis, délèguent des représentants ayant rang ministériel, sans faire effectivement partie du *cabinet* exécutif.

⁵³ « (Le Secrétaire général) remplit toutes autres fonctions dont il est chargé » par le Conseil de sécurité.

⁵⁴ Date à laquelle Boutros Boutros Ghali, entrant en fonction de Secrétaire général, créait ce département en remplacement du *Office of Special Political Affairs*.

⁵⁵ Le Département d'Appui aux Missions est en charge du soutien de toutes les missions des Nations Unies sur le terrain, notamment des missions politiques, mais aussi des opérations de maintien de la paix.

contrôle, ni du Conseil de sécurité ni de l'Assemblée générale. Il se caractérise par sa simplicité, sa généralité et son adaptation à des opérations multidimensionnelles, coordonnées par un projet politique. L'IMPPT comporte théoriquement six « niveaux » regroupés deux par deux en trois « étapes » :

- L'**Advance Planning** développe les options stratégiques puis le concept d'opération ;
- L'**Operational Planning** produit le plan de la mission puis transfère les responsabilités au terrain ;
- Le **Review and Transition Planning** tient à jour la planification de manière continue puis prépare le désengagement et la transition.

Outre les acteurs onusiens ou non onusiens qui vont s'impliquer dans la mission, la planification s'efforce d'intégrer les acteurs onusiens déjà sur le théâtre (plus ou moins regroupés au sein de l'UNCT⁵⁶, ainsi que, dans la mesure du possible, les autorités du pays théâtre de l'opération⁵⁷. Cette intégration conduit à une planification « multidimensionnelle » dont le fil conducteur est la planification politique du retour à une paix durable.

Cette intégration est obtenue par le regroupement de représentants des différents acteurs au sein d'équipes de planification : *Integrated Mission Task Force* (IMTF) au niveau stratégique, prolongée au niveau du théâtre par une *Integrated Mission Planning Team* (IMPT) qui prend dès que possible la responsabilité de la planification.

2.4 Une conduite stratégique des opérations de maintien de la paix ?

On l'a évoqué plus haut et on l'approfondira au chapitre suivant : si les OMPs sont conçues et lancées par le niveau stratégique des Nations Unies, la stratégie de leur conduite est définie et exécutée au niveau du théâtre. La déconcentration hors du siège d'une responsabilité confiée au Secrétaire général est cohérente d'une direction par un Représentant Spécial. Cette situation a fait l'objet de nombreuses et vives controverses, toujours pas conclues. Outre l'héritage historique, divers facteurs militent en faveur de cette solution.

2.4.1 Le HQ de New York ne dispose pas des moyens de conduire les opérations

L'argument le plus convaincant est que les missions, toutes différentes, gèrent des situations indépendantes entre elles qu'il n'y aurait aucun gain à gérer de manière centrale et qui ne se portent d'appui mutuel qu'exceptionnellement⁵⁸. Au contraire, une gestion éloignée du terrain estomperait la finesse de perception des nuances politiques des situations, tout en émoussant la pertinence des réponses aux événements et incidents. Cet argument, en général incontesté en ce qui concerne les aspects politiques, humanitaires et « affaires civiles », est plus débattu par les militaires. Ceux-ci, habitués à être dirigés par leurs capitales, supportent mal leur subordination de théâtre, décrite au paragraphe suivant. Ils estiment en outre ne pas recevoir le soutien dont ils ont besoin en cas de crise d'un niveau stratégique fort : renseignement et planification notamment, relations avec les gouvernements contributeurs de troupes, les organisations sous-régionales aussi.

Or l'idée d'un niveau stratégique fort se heurte à ceux, parmi eux les conservateurs américains et britanniques, qui s'opposent à tout renforcement de l'ONU, notamment dans la conduite des opérations, particulièrement dans le domaine militaire. Il est vrai qu'un HQ qui serait en mesure de conduire effectivement plus de 100 000 hommes répartis dans une quinzaine d'opérations devrait

⁵⁶ United Nations Country Team.

⁵⁷ Plus volontiers et pudiquement dénommé par l'ONU « nation-hôte », même si elle n'a souvent pas la capacité et parfois pas la volonté de représenter un hôte accueillant.

⁵⁸ Différentes régions en Afrique ont cependant récemment fait naître des idées de traitements régionaux des crises : golfe de Guinée, bassin du Nil, Grands lacs. Une pratique de coopération entre missions d'une même région se met également en place : Libéria / Côte d'Ivoire, Liban/Syrie/Jérusalem.

avoir une taille bien plus importante que l'actuel DOMP/DAM⁵⁹ et que, outre son coût, le Secrétaire général qui en disposerait aurait un poids international que ne souhaite pas lui conférer certains membres permanents du Conseil. Pourtant, le renforcement du niveau stratégique du maintien de la paix ne doit pas nécessairement se situer au sein du Secrétariat. Nous le verrons plus bas, la mise en place auprès du Conseil de sécurité de moyens (civils et militaires) d'évaluation et de proposition propres serait sans doute de nature à rassurer les militaires sans porter atteinte aux prérogatives du Secrétaire général.

2.4.2 Un rôle de coordination et de filet de sécurité ...

Aussi, actuellement, en dehors de son rôle de soutien étudié plus loin, la conduite des opérations par le HQ de New York consiste à coordonner les différents acteurs stratégiques et, éventuellement, à tenter de parer aux difficultés les plus graves rencontrées sur le terrain.

Ce rôle de coordination porte d'abord sur les différents acteurs internationaux concernés par l'opération, notamment les États membres et particulièrement les contributeurs. Si le DOMP met depuis une dizaine d'années une particulière application dans l'information des contributeurs, ceux-ci ne disposent d'aucune enceinte instituée pour faire valoir, par opération, un point de vue collectivement formé, opposable au Secrétariat. Surtout, cette coordination des contributeurs ne fait l'objet d'aucune supervision du Conseil, pourtant le premier intéressé à croiser l'analyse du Secrétariat, dans le cadre des rapports de renouvellement de mandat, avec celles des contributeurs, particulièrement bien informés. Il résulte de cette situation une frustration des contributeurs fréquemment exprimée.

Le HQ de New York coordonne aussi les relations avec les autres acteurs internationaux de la gestion de crise : FMI, Banque mondiale, Union européenne, organisations régionales et sous-régionales de la zone de crise, etc. Ce rôle à lui seul mérite de conserver au HQ de New York le qualificatif de « stratégique ».

Le Secrétariat prétend également tenir une fonction de « filet de sécurité »⁶⁰ en cas de difficulté grave d'une opération, notamment dans les cas où une mission perd ou risque de perdre le contrôle de la situation sécuritaire. À cet effet, le DOMP organise son *Bureau des Opérations en Équipes Opérationnelles Intégrées*⁶¹ (IOTs) dédiées à des sous-régions concernées par des OMPs. Le suivi des opérations par sous-région marque bien le souci de mutualisation caractéristique d'un niveau stratégique qui n'envisage pas de conduire ces opérations individuellement (sauf dans le cas d'OMP très grande ou très sensible). Ces IOTs sont surtout caractéristiques de l'intégration signalée plus haut comme l'obsession du Secrétariat face à la multidimensionalité des opérations. Propice à l'unité d'action, cette intégration est à l'inverse critiquée par certains membres des équipes spécialisées du siège pour établir un écran trop généraliste entre eux et les missions sur le terrain. Cette frustration de certains membres du *Bureau des Affaires Militaires*, de la *Division de Police* et d'autres au sein du *Bureau de l'État de droit et de la Sécurité des Institutions* est caractéristique du débat à New York entre les tenants d'un HQ stratégique dégagé de la conduite des opérations et ceux qui estiment nécessaire un suivi plus attentif, notamment pour faire face à des difficultés sécuritaires⁶².

2.4.3 ... insuffisant en cas de difficulté sécuritaire dans une mission

La mutualisation sous-régionale comme l'intégration polyvalente des IOTs leur interdisent en effet, lorsqu'une mission perd ou risque de perdre le contrôle de la situation de crise, de lui fournir le sou-

⁵⁹ Ensemble constitué du Département des Opérations de Maintien de la Paix et du Département d'Appui aux Missions.

⁶⁰ Le DOMP utilise le terme de "backstopping", issu du monde du sport.

⁶¹ Huit IOTs au moment de la rédaction de ce document : Soudan, Afrique de l'est, Afrique de l'ouest, Grands lacs, Asie, Afghanistan, Moyen-Orient et Sahara occidental, Europe et Amérique latine (!).

⁶² Bien qu'il ait été suivi de réformes qui le rendent partiellement obsolète, on lira à ce sujet le rapport d'audit des IOTs de l'*Office of Internal Oversight Service* d'octobre 2010.

rien puissant et spécialisé, qu'attendent alors les missions dans les domaines du renseignement, de l'analyse de situation, du conseil et de la planification. Dans les cas les plus graves, New York doit pouvoir prendre le contrôle de certains aspects de la gestion de crise. Pour cela, l'IOT concernée doit pouvoir transférer très rapidement la gestion à un véritable PC de crise, focalisé sur la mission à soutenir, pré-équipé en moyens d'aide à la décision comme de transmissions, et armé de personnels compétents à la fois en gestion de crise et sur la région concernée. Le HQ de New York doit améliorer ses moyens de prendre ainsi le contrôle d'au moins deux crises simultanées. Nous verrons que des dispositions correspondantes devraient être prises au sein des missions en cas d'urgence. Dans l'état actuel, le « filet de sécurité » est insuffisant pour renverser la défiance de certains états-majors à l'égard du maintien de la paix.

2.4.4 La direction du soutien des opérations

S'il est un domaine dans lequel le HQ de New York mérite le qualificatif de « stratégique », c'est bien la direction du soutien. La nécessité d'optimiser les dépenses, de présenter au CCQAB et à la 5^{ème} Commission des comptes irréprochables, de conduire une politique d'achat économique donc centralisée, ont conduit à retenir à New York l'essentiel du soutien. Soutien financier surtout, puisque les finances des opérations restent totalement dans la main du *Comptroller du Département de la Gestion*, au prix d'une certaine restriction de l'autonomie de décision du RSSG. Le soutien logistique de la mission concède une plus grande liberté au théâtre et aux bases logistiques, mondiales (Brindisi) ou régionales de l'organisation. Le soutien reste cependant directement dirigé par le siège, à travers le *Département de l'Appui aux Missions (DAM)*, dans les domaines de la logistique, mais aussi des technologies de l'information, des ressources humaines et de l'administration générale.

La coordination entre le DOMP et le DAM est assurée par des « capacités partagées », incluant notamment le Centre de situation, la Division Stratégie, Evaluation et Entraînement, et coordonnée par un cabinet conjoint.

2.5 Quelle place pour les États dans la direction stratégique des OMPs ?

Les 193 États de l'ONU laissent au Secrétariat une autonomie des plus larges alors que les 27 pays de l'Union européenne, qui a hérité de l'ONU sa philosophie des opérations, exercent sur le Service Européen d'action Extérieure (SEAE) un contrôle tatillon du montage et de la conduite des opérations. Pour exercer ce contrôle, l'Europe s'est dotée d'un groupe d'ambassadeurs spécifiques, le CoPS⁶³, où tous les États membres contributeurs à l'opération participent à la décision. Pour l'aider dans sa tâche, elle a flanqué le CoPS d'un Comité militaire (CMUE) et d'un Comité Civil (CivCom)⁶⁴ mais n'a délégué à ces diplomates aucun pouvoir décisionnel, qu'elle a maintenu entre les mains des ministres.

On ne peut certes comparer le nombre, l'ampleur et la dispersion des opérations de l'ONU aux rares et minuscules missions de l'UE, maniant le plus souvent des contingents insignifiants, avec en outre des moyens financiers incomparablement plus importants. Pourtant la situation actuelle à l'ONU contribue à l'image négative du maintien de la paix sous trois angles principaux : manque de solidarité de la communauté internationale avec les opérations ; inégalité d'information entre ses membres, au détriment même de certains membres du Conseil et surtout des contributeurs de troupes ; faiblesse de la couverture juridique des décisions du Secrétariat. On négligera ce dernier point pour se concentrer sur les deux précédents, préjudiciables à la direction des opérations.

⁶³ Le Comité Politique et de Sécurité, introduit par le Traité d'Amsterdam, transformé par le Traité d'Helsinki et définitivement formalisé par le Traité de Nice, se compose d'ambassadeurs, représentants permanents des 27 États membres, ayant compétence sur les questions de politiques étrangère et de sécurité communes.

⁶⁴ Le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom) est compétent en matière d'actions non-militaires mises en œuvre par l'UE sur des théâtres extérieurs (policiers, douaniers, sécurité civile, ...).

2.5.1 La communauté internationale à l'écart du maintien de la paix

Le mode de vote au Conseil de sécurité implique au mieux, dans la décision d'établir une opération, 15 États, à travers leurs chancelleries, dont certains s'y sont peut-être opposés. Une opération naît donc avec l'adhésion réelle d'environ 5% de ses États membres, tandis qu'une majorité des autres est à peine informée de ce dont il s'agit. Par la suite, ni le concept d'opération, ni la planification, ni la nomination du RSSG, ni la rédaction des ordres, notamment des ROEs, n'impliqueront les chancelleries, même celles des pays présents au Conseil, puisqu'elles n'y appelleront pas de vote.

Quelques représentations permanentes new-yorkaises seront certes mises dans la confiance du concept d'opération ou de la planification du fait de leur susceptibilité ou de leur poids dans la 5^{ème} Commission, ou encore interrogées pour leur compétence régionale, ou enfin courtisées pour susciter leur contribution à la mission. Mais aucune procédure ne prévoit qu'ils soient sollicités de prononcer un avis formé sur ce concept ou cette planification, pas même à travers leur représentation en matière de maintien de la paix et de la sécurité que constitue, selon la Charte, le Conseil de sécurité⁶⁵.

2.5.2 Des contributeurs de troupes spectateurs de la conduite des opérations

Il en sera de même de la plupart des décisions que prendra le Secrétariat ou le RSSG pour conduire l'opération. Il serait injustifié d'omettre que la brièveté des mandats amène le Secrétaire général à revenir périodiquement devant le Conseil pour en demander le renouvellement, sur la base d'un rapport toujours de qualité. Mais il serait inconsistant de ne pas reconnaître que ce renouvellement est bien souvent de pure forme, et ce rapport largement *a posteriori* des décisions prises, n'impliquant en outre officiellement que le Conseil et très officieusement les contributeurs de troupes.

Or les gouvernements contributeurs de troupes disposent sur les opérations d'informations qu'ignorent le Conseil voire le Secrétariat. Ils demeurent politiquement responsables du sort de leurs hommes devant leurs opinions. Ils ont ainsi le devoir d'anticiper les risques que courent leurs contingents et le droit de donner leur avis sur les mesures prises. Ils sont certes aujourd'hui l'objet de rapports courtois et de qualité, mais ne sont pas impliqués dans une concertation qui leur permettrait d'apporter à la décision et surtout les en rendraient solidaires.

2.5.3 D'incontestables difficultés

L'absence des États de la décision de conduite des opérations est due aux difficultés qu'il y a à associer les membres d'une organisation universelle à des entreprises aussi complexes, politiquement sensibles et militairement risquées que le maintien de la paix.

Difficultés inéluctables dans une organisation si vaste, en outre si inégale dans les capacités de ses membres. L'organisation actuelle du maintien de la paix s'est progressivement construite dans un souci d'efficacité, notamment de promptitude dans la décision initiale, qui ne peut se plier à la concertation à 193, mais qui doit s'astreindre, sous peine d'infraction à la Charte, à la concertation à 15. Les OMPs se situent en outre dans un contexte, beaucoup plus complexe que celui l'Union européenne, de tensions entre pays riches et pays pauvres, entre nord et sud, entre démocraties pacifistes et autocraties militaristes, etc. Elles sont compliquées par les susceptibilités liées à la représentativité déclinante du Conseil de sécurité et aux grandes manœuvres en cours pour y remédier.

⁶⁵ Rappelons que l'article 46 de la Charte stipule que « les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major ».

2.5.4 Faut-il y remédier ...

Cette situation, née de l'histoire du maintien de la paix doit-elle être corrigée ? Les enjeux politiques sont tels et dépassent tant la seule question de la direction des opérations qu'on se gardera de prendre une position définitive. Il est cependant difficile de ne pas alerter, dans une étude sur la direction des opérations de paix, sur des facteurs mettant en cause la crédibilité, la transparence, l'autorité des États sur leur propre organisation et sur leur attention envers ceux d'entre eux qui risquent la vie de leurs soldats dans ces opérations.

Nous avons vu que le fait que l'établissement d'une opération ne soit décidé que par la seule majorité qualifiée du Conseil de sécurité pose un problème, certes pas de légalité, mais d'évidente crédibilité, sinon de légitimité. Il ne semble pas que la lettre de la Charte permette de sortir de cette situation qui n'est pourtant pas conforme à son esprit, puisque le Conseil perd le contrôle de l'opération immédiatement après son établissement. D'autant que, pour prendre cette décision d'établissement, le Conseil ne dispose que des avis et recommandations du Secrétariat, partie et juge de ses futures actions. La première question qui se pose est donc d'apprécier s'il faut doter le Conseil de moyens collectifs d'évaluation et de contre-propositions, permettant d'échapper aux seules évaluations et propositions que les États les plus influents dictent au Conseil dans la plus grande opacité.

Une fois l'opération établie, la conception d'une opération est conduite par le Secrétariat sans que le Conseil n'ait les moyens de faire valoir si les mesures de mise en œuvre sont conformes à ce qu'il souhaitait en votant la résolution. La question se pose donc d'apprécier s'il faut que le Conseil approuve le montage de l'opération, soit étape par étape (concept, désignation du RSSG, planning, directives, ROEs), soit seulement les deux ou trois premières, soit en bloc l'ensemble des mesures de mise en œuvre, soit enfin seulement certaines d'entre-elles jugées juridiquement ou politiquement plus sensibles, comme les ROEs.

La conduite stratégique des opérations est entre les mains du RSSG sur le théâtre et, à New York, les représentants des États contributeurs en demeurent largement distants. Il leur arrive de rencontrer le RSSG ou le DOMP, mais sur un mode informel dans lequel ils n'ont aucune autorité collective. Ils n'ont, en outre, aucun contact formel avec le Conseil de sécurité, qui ne dispose d'ailleurs d'aucun moyen technique permettant de soutenir le dialogue avec eux. La question se pose donc de créer un lieu officiel de concertation trilatérale : Conseil de sécurité, contributeurs de troupes, RSSG/DOMP.

2.5.5 ... notamment en dotant le Conseil d'organes subsidiaires spécialisés dans le maintien de la paix ?

Lorsque le Conseil prescrit une ou des sanctions à l'encontre d'un contrevenant, public ou privé, il établit par la même occasion un Comité qui porte traditionnellement le numéro de la résolution qui l'a établi. Cet organe subsidiaire du Conseil est en charge de le soutenir techniquement dans le suivi de ce dispositif pénal qu'il dirige lui-même. On a vu par ailleurs que la Charte a prévu, dans le domaine des opérations, un « comité d'état-major », « chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition (...) ». On a vu également que l'Histoire a maintenu ce comité en sommeil, et que le Conseil a transféré son rôle au Secrétariat, avec les avantages et inconvénients signalés plus haut.⁶⁶

Pour pallier cette situation préjudiciable à la pertinence des décisions du Conseil et à l'autorité des États sur les opérations, plusieurs initiatives ont tenté de réveiller le Comité d'état-major. Il serait en effet dans l'esprit de la Charte de lui confier le rôle de soutenir le Conseil dans son travail d'établissement des missions et dans une navette constructive entre Conseil et Secrétariat lors des différentes étapes du lancement d'une opération : concept d'opérations, désignation du RSSG, directive initiale, ROEs. Le Comité d'état-major pourrait, en outre, lorsque la mission est lancée, faire

⁶⁶ CHARTE, chapitre VII, article 47, alinéa 1.

participer, comme le prévoit explicitement la Charte⁶⁷, les contributeurs de troupes à ses travaux, créant ainsi une solidarité des membres du Conseil et des États contributeurs dans le dialogue avec le Secrétariat et le RSSG, qui conserveraient la direction des opérations.

Le Comité d'état-major n'a cependant de compétence que militaire, alors que nous avons montré que les opérations de maintien de la paix sont multidisciplinaires et que le militaire y tient un rôle important mais subordonné. La Charte ne permet pas de conférer au Comité cette compétence politique, et le Conseil pourrait se doter pour chaque opération, à l'image de ce qu'il fait pour les sanctions, d'un organe subsidiaire analogue au CivCom de l'Union européenne. Comme le Comité d'état-major, un tel « UN CivCom » soutiendrait le conseil sur les techniques non-militaires dont la mise en œuvre apparaîtrait utile dans le cadre de la préparation d'une opération.

⁶⁷ CHARTE, chapitre VII, article 47, alinéa 2 : « (Le comité d'état-major) convie tout Membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche ».

3 Le commandement de théâtre des opérations

Nous avons vu que le pivot du commandement des opérations de maintien de la paix est le niveau du théâtre et nous avons expliqué les raisons de cette centralité : nature politique de la mission, dont les caractéristiques ne sont perceptibles que sur le théâtre, caractère très local de la plupart des événements à gérer, difficulté à justifier et faire admettre par les États un HQ de New York puissant.

Dans une OMP, outre la charge de la gestion de la crise, les Nations Unies confient au Représentant Spécial du Secrétaire général la responsabilité de diriger la mission qui soutiendra le processus de paix. Cette disposition qui semble logique n'est pas celle retenue par l'Union européenne, où le Représentant spécial a, au mieux, un rôle de coordination des missions européennes de sa région de compétence⁶⁸. Ce chef de mission doit coordonner des chaînes disparates à travers un état-major improvisé, fait de compétences venues de toutes les régions du monde, de toutes les cultures des opérations et de l'autorité.

3.1 Une figure centrale et originale : le Représentant Spécial du Secrétaire général (RSSG)

Quelques missions de l'ONU sont dirigées par un militaire⁶⁹, mais la plupart des chefs de mission de maintien de la paix sont des civils. Ce n'est pas un de ses subordonnés que le Secrétaire général met à la tête des opérations, mais son représentant, capable d'agir en son nom mais aussi de décider à sa place. La fonction de RSSG illustre à l'extrême la notion de subsidiarité, naturelle aux Nations Unies et qui surprend les militaires engagés dans ces opérations.

3.1.1 Une fonction improvisée en même temps que le maintien de la paix

La notion de RSSG – aussi absente de la Charte que le maintien de la paix lui-même - est née lorsque le Secrétaire général a eu besoin de démultiplier sa présence pour rechercher au profit du Conseil de sécurité des informations lointaines « *sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales* »⁷⁰. Le fait que les observateurs militaires mis à la disposition de ce Représentant Spécial aient été le prolongement de ces missions de *fact finding* l'a établi dès le début comme leur chef⁷¹.

Dans la phase de maturation du maintien de la paix, la figure du RSSG s'est développée lorsque le Secrétaire général a souhaité démultiplier encore son action pour remplir les tâches que lui confiait le Conseil au titre de l'article 98 de la Charte. Les troupes mises alors à sa disposition pour remplir ces tâches seront placées sous son autorité, et cette phase établira définitivement, à de rares exceptions près, le RSSG comme chef de toutes les composantes d'une mission de maintien de la paix, le chef de la force armée de cette mission ne constituant que son adjoint et conseiller militaire. Il est enfin le leader du processus de paix et parfois l'administrateur transitoire de la région en crise. Dans cette perspective, son mandat est défini dans les termes les plus généraux (d'aucuns diraient les plus vagues) qui lui permettent de faire face aux situations les plus imprévues sans en franchir les limites.

⁶⁸ Une situation analogue existe pour l'ONU au Liban, où un Coordinateur spécial des Nations Unies cohabite avec un chef de mission de maintien de la paix.

⁶⁹ FINUL, ONUST, FNUOD, UNMOGIP.

⁷⁰ Charte, article 99.

⁷¹ Le comte Bernadotte, diplomate suédois médiateur dans le conflit israélo-arabe en 1948 au cours duquel il sera assassiné, a été le premier RSSG marquant du maintien de la paix.

3.1.2 Le centre d'un dispositif complexe ...

En tant que Représentant Spécial, le RSSG constitue le symbole et la réalité du lien qui unit l'opération au HQ de New York : un lien direct et personnel. Il rapporte normalement au Secrétaire général via le DOMP mais il peut le saisir directement et, depuis Kofi Annan, rapporter directement (et de plus en plus fréquemment) au Conseil de sécurité lui-même⁷². Les RSSG jouissent, au sein de l'administration des Nations Unies, du rang élevé de Secrétaire-général adjoint, parfois de sous-secrétaire-général⁷³. Cette position institutionnelle, parfois soulignée par leur stature personnelle, pousse certains des RSSG à s'affranchir du canal du DOMP, compliquant la conduite de l'opération. Elle leur assure cependant une autorité certaine, non seulement sur les fonctionnaires des Nations Unies qui leur sont détachés mais aussi sur ceux qui, au siège, sont en contact avec sa mission.

Car c'est en tant que chef de mission que le RSSG doit faire face aux défis les plus rudes. Non seulement il est engagé dans une situation toujours difficile, d'où ne sont absents ni les risques physiques ni les dilemmes moraux, mais il les affronte à la tête d'une équipe hétéroclite. Il est en outre soumis, directement ou par l'intermédiaire des différents membres de son équipe, aux pressions contradictoires de l'État-hôte, des factions en guerre, des agences des Nations Unies, des organisations internationales ou régionales, enfin des États contributeurs de troupes, bailleurs de fonds ou autres donateurs de leçons. Il est la proie des rivalités entre départements et agences des Nations Unies, entre membres du Conseil de sécurité, des groupes régionaux de l'Assemblée générale, etc. La naïveté ne doit donc pas être sa principale qualité et la timidité son principal défaut.

3.1.3 ... dont la sélection constitue un facteur essentiel de succès de l'opération

Historiquement, la mission – qui perdure – de négociation d'un processus de paix, a porté aux fonctions de RSSG des diplomates, ni recrutés ni formés pour conduire des ensembles hétéroclites de plusieurs milliers d'hommes dans des conditions de stress physique et moral important. Divers échecs de missions de la paix ont été mis au compte de cette inadaptation du casting. Les militaires ont tenté de faire valoir leur vocation à commander des opérations importantes en milieu hostile. Mais leur aptitude et leur expérience ne valent que pour les organisations fortement structurées que sont les forces armées. Bien que certains officiers généraux aient politiquement réussi à la tête de la FINUL, la pertinence des militaires dans les ensembles flous que constituent les opérations de paix n'est pas avérée, et leur capacité à conduire des négociations délicates peut être contestée. Et l'ONU, qui s'est construite sur le refus de la guerre, n'accorde pas à un soldat un préjugé de légitimité pour maintenir la paix. D'autres fonctionnaires d'autorité, comme les préfets en France, habitués à diriger en interministériel, pourraient se révéler mieux adaptés.

Diplomates comme militaires ou autres fonctionnaires d'autorité ne sont cependant que des exécutants, fussent-ils de haut niveau. Or la tâche généralement confiée au RSSG, constitue une véritable fonction politique. Le personnel politique offre généralement une aptitude conjointe à négocier et à diriger, dispose souvent d'une robuste santé psychologique comme physique, et d'une grande résistance aux revers. Les opérations de maintien de la paix dirigées par un homme politique disposant d'une expérience internationale (Carl Bildt, Lakhdar Brahimi, Bernard Kouchner, ...) ont montré la pertinence de ce recrutement. Encore faut-il trouver des volontaires pour ces responsabilités exposées, peu gratifiantes sous l'angle de la politique intérieure dont sont issus ces responsables. Certains fonctionnaires des Nations Unies ont montré de telles aptitudes politiques, comme Sergio Vieira de Mello au Timor Oriental, au Kosovo puis en Irak.

⁷² Cf. Lehmann, Volker (2007), *Special Representatives of the United Nations Secretary-General*, Freidich Ebert Stiftung – New York - <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/04703.pdf>.

⁷³ Un Sous-secrétaire général (ASG pour Assistant Secretary-General en anglais) peut-être considéré comme équivalent d'un directeur de l'administration en France (un général de division), tandis qu'un Secrétaire général-adjoint (USG pour Under Secretary-General) serait un directeur général (général de corps d'armée).

Le choix du RSSG doit concilier un grand nombre de contraintes : besoin objectif (compétences managériales, connaissance de la langue, expérience de la région et de missions analogues, etc.), équilibre entre les États membres au sein du « cheptel » surveillé des RSSG⁷⁴, affinités ou animosités de membres du Conseil (surtout des permanents) à l'égard de certaines individualités ou de certaines nationalités. Dans la mesure où le candidat retenu n'offre pas toutes les garanties souhaitées, il n'est pas toujours possible de mettre en place autour de lui, au sein de son HQ, des personnalités complémentaires.

3.2 Une organisation du HQ de théâtre en pleine maturation

Le maintien de la paix a éprouvé de grandes difficultés à organiser le HQ de ses opérations multidimensionnelles et cette mise au point n'est pas terminée. La doctrine de 2008⁷⁵ en présente une étape intéressante, dont l'audit de 2011 montre qu'elle mérite encore des perfectionnements. L'organisation du HQ emprunte à la fois aux structures politiques et aux états-majors militaires.

3.2.1 L'équipe de direction

Le RSSG est secondé par un RSSG adjoint et par un chef de mission adjoint, dichotomie qui est à l'image de sa double fonction de gestionnaire de crise et de chef de l'opération. Le RSSG-adjoint dirige les composantes civiles de la mission et tient en outre le rôle de « Coordinateur résident » qui assure la tutelle de toutes les agences, fonds et programmes des Nations Unies présents sur le théâtre de l'opération. Le chef de mission adjoint est en charge de la gestion de la mission.

Le RSSG est en outre entouré du commandant de la force militaire, qui commande les troupes et les observateurs militaires. Il est également entouré d'un chef de la police qui dirige les policiers servant individuellement ainsi que les éventuelles unités de police de maintien de l'ordre. L'équipe de direction comporte en outre tous les responsables des différentes chaînes civiles, très variables selon les missions : « *civil affairs* », assistance humanitaire, déminage, directeur du soutien, etc.

Fait également partie de l'équipe de direction le « chef d'état-major » dont la fonction de leadership de l'état-major tient plus de la coordination d'un chef de cabinet que de la direction d'un chef d'état-major militaire. D'ailleurs cette notion d'état-major de la mission est différente de celle pratiquée dans les armées et les alliances occidentales.

3.2.2 L'état-major de la mission

Comme dans un état-major militaire, l'état-major de la mission consiste en un ensemble de fonctions transverses aux différentes composantes de la mission, dont le rôle est au moins de coordonner, éventuellement d'intégrer les actions de ces composantes. Mais au contraire de leurs homologues militaires qui ont su stabiliser leur organisation en quelques grandes fonctions transverses répertiables d'une mission à l'autre, l'ONU recherche encore une formule qui pourrait être commune à toutes ses missions. La doctrine préconise néanmoins :

- Une **équipe de gestion de la sécurité**, qui rassemble les spécialistes de sécurité et les principaux responsables de la mission autour des questions de sécurité ;
- Une **équipe de planification intégrée**, chargée de produire et tenir à jour la planification trans-composantes de la mission ;

⁷⁴ Ce besoin d'équilibre a conduit le nombre actuel des RSSG à une soixantaine, dont seulement une quinzaine en charge d'une OMP. Il s'ensuit une dévalorisation du titre qui pourrait offrir l'occasion d'une refonte en profondeur de la fonction à l'occasion d'un changement de dénomination.

⁷⁵ UN DPKO/DFS (2008) - *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations* – 2008 reviewed 2009.

- Un **centre d'opération inter-composantes**⁷⁶, organe rassemblant des représentants des composantes civiles, militaires et de police pour recevoir, synthétiser et diffuser les comptes-rendus de toutes les composantes de la mission ;
- Un **centre d'analyse inter-composantes**, de composition similaire au précédent, sorte de « bureau renseignement » qui n'ose pas dire son nom du fait du tabou relevé plus haut et de la nature principalement ouverte de ses informations ;
- Un **centre des opérations logistiques inter-composantes**, de composition similaire aux précédents, planifie et définit les activités du Service de soutien intégré au profit de l'ensemble de la mission.

3.2.3 Les dispositifs de gestion de crise

La doctrine de commandement des OMPs prévoit explicitement que les HQ de missions disposent de dispositifs de gestion de crise permettant aux missions d'assurer leur sécurité et leur sûreté par une réponse aux situations d'urgence qui soutienne les structures de commandement et de conduite sans affaiblir leur autorité.

À cet effet, il est prescrit que les chefs de composantes développent des plans d'urgence dont la réalité doit être vérifiée par le chef de mission et qui doivent faire l'objet de simulations. La doctrine prévoit en outre la constitution, en cas de crise, d'une équipe de gestion de crise pré-désignée pour prendre les décisions d'urgence. C'est le centre d'opérations inter-composantes qui assure la gestion de ces situations d'urgence sous l'autorité de cette équipe, et tient la liaison avec le centre de situation du DOMP.

Cette organisation, dans la mesure où elle est effectivement appliquée par les missions, représente un progrès important au regard de celle du début des années 2000. Outre que son application doit effectivement se généraliser, elle peut encore progresser de manière à mieux prendre en compte la modification de structures et de procédures qui doivent marquer les phases d'usage explicite de la force par la mission⁷⁷, et la nécessité de créer, dans ces situations, un lien momentanément entre la composante militaire et une structure militaire *ad hoc* mise sur pied pour l'occasion au HQ de New York.

3.3 La conduite de la mission par le RSSG

Soumis à des directives très générales de New York qui n'exigent de comptes qu'en termes de résultats, le RSSG prend de lui-même, sur le théâtre, les décisions qu'il estime adaptées à la situation locale, dans le cadre d'un « Schéma stratégique intégré » qu'il définit. Dans cette situation toujours difficile, chargé d'une mission complexe et aux multiples facettes, il exerce une autorité très personnelle, portant une responsabilité dont il est peu d'exemple dans le monde contemporain, notamment de vies humaines nombreuses voire de populations entières.

Cette autorité porte sur tous les domaines et le RSSG conduit autant le processus de paix qui fonde la mission, que la réforme des institutions, la stratégie humanitaire et, bien entendu l'usage de la force. Son plus grand défi est de conserver l'unité d'action de chaînes nationales différentes.

3.3.1 Le commandement de l'usage de la force par le théâtre

Nous l'avons vu, la présence de forces militaire et de police au sein d'une OMP vise à créer et maintenir dans la zone de l'opération les conditions de développement du processus de paix dont est en charge la mission. Ces conditions incluent la protection de la mission, de ses membres et des populations. En aucun cas, en maintien de la paix, l'usage de la force ne peut constituer un outil d'implémentation du processus de paix.

⁷⁶ On a choisi de traduire le terme « *joint* » utilisé par la doctrine par l'expression « inter-composantes », qui n'a pas été retenu par la traduction française officielle (catastrophique » du document de doctrine de commandement.

⁷⁷ Comme par exemple à l'ONU en 2011.

Dans cette perspective la mission permanente des forces militaire et de police consiste à participer à la compréhension de la situation par le HQ de l'opération, à contribuer à la maîtrise des flux entrant et sortant de la zone, à maîtriser les acteurs de violence susceptibles de créer une situation d'insécurité nuisible au processus de paix. Dans ces tâches, leur commandement veille à ce qu'elles usent de la force au niveau minimal et de manière toujours réversible, guidées par le droit d'autodéfense et le devoir de protéger. Ces tâches de fond gagnent en efficacité et discernement si elles sont étroitement coordonnées avec les autres composantes de la mission : affaires civiles, justice, humanitaire, toutes contrôlées par la chaîne politique. A ce titre, la proximité des différentes composantes au sein de l'équipe de planification, du centre des opérations et du centre d'analyse est favorable, mais ne doit pas aller jusqu'à une intégration des PC de forces militaires et de police qui ferait disparaître les identités de ces composantes, risquant d'abaisser leur vigilance et leur réactivité.

En effet, le besoin en autorité et la nature des décisions à prendre changent dès que s'annonce une crise et que va devoir être utilisée, localement et momentanément, la force exprimée, notamment lorsque risquent d'être utilisées les armes. La structure de commandement de la force doit alors se mettre en mesure de décider non plus en termes d'heures mais de minutes, et d'équilibrer finement détermination et retenue. Ce n'est alors plus dans l'intégration qu'il faut rechercher l'efficacité mais dans la simplification d'une chaîne qui responsabilise pleinement ceux qui prennent les décisions, à commencer par le chef de la composante militaire, le seul à recevoir les ordres du RSSG et à les transmettre à ses unités. Comme le prévoit la doctrine, le commandement des OMPs⁷⁸ doit en outre disposer momentanément d'une priorité sur les moyens, dont la disponibilité ne doit plus être attachée à des considérations financières trop longues à débattre. Il doit pouvoir établir avec les structures équivalentes de New York une liaison directe et à haut débit lui permettant de prendre conseil, de réclamer des moyens de renseignement, des analyses, des éléments de « *tentative and contingency planning* » qui donnent de la profondeur à sa réflexion.

S'il doit faire agir des moyens d'intervention propres à la mission, ceux-ci doivent disposer de procédures les autorisant à agir conformément à ses prescriptions (maîtrise des *caveats*). S'il doit demander l'intervention de forces extérieures à la mission de maintien de la paix, le commandant de la force de paix doit pouvoir établir avec le commandement de ces éléments une liaison claire et directe, ne s'embarassant pas de procédures complexes telles qu'une quelconque « double clef ». Lorsque cette intervention est engagée, il doit disposer des moyens de discerner rapidement les risques de tirs fratricides et de dégâts sur les populations, ainsi que de l'autorité pour les éviter.

Bref, pour la période où il doit utiliser la force exprimée, le commandant de la force de paix doit pouvoir redevenir momentanément le chef de guerre sans la présence duquel l'usage de la force est plus dangereux que l'abstention. Les militaires des différents États contributeurs sont capables de comprendre que le maintien de la paix n'est pas la guerre et comporte de longues phases de vigilance sans action ou d'action retenue, localisée et réversible. Que dans ces phases, ils ont tout intérêt à accepter un certain degré d'intégration avec les autres composantes des opérations. Mais, ces mêmes militaires doivent recevoir l'assurance que, lorsqu'ils devront faire usage de la force, un usage sans pertes fratricides et minimisant les pertes collatérales, ils obtiendront la disposition et la maîtrise des moyens nécessaires, à hauteur des responsabilités qui pèseront sur eux s'ils échouent.

Pour que ces assurances soient crédibles, les procédures des Nations Unies doivent assurer les commandants de force que, à New York, leur voix sera entendue tant au Secrétariat qu'au Conseil de sécurité. Au Secrétariat à travers un Conseiller militaire auxquels ils aient dans ces circonstances un accès direct, doté de l'autorité et des moyens de gestion de crise suffisants pour le soutenir. Au Conseil de sécurité, à travers un groupe d'expert – qu'on peut appeler un Comité militaire – capable d'expliquer à ses membres l'évolution de la situation et les mesures à prendre.

⁷⁸ UN DPKO/DFS (2008), paragraphe 75.

3.3.2 Maîtriser les chaînes nationales à travers le niveau stratégique

Les fonctionnaires des Nations Unies impliqués dans les opérations ont, pour la plupart, appris de longue date à ne plus tenir compte de leur nationalité d'origine dans leur action internationale. Les fonctionnaires spécifiquement recrutés pour une opération peuvent être plus sensibles aux pressions de leurs gouvernements, bien que l'examen des opérations passées n'offre pas d'exemple flagrant de difficultés dans ce domaine. Les « experts en mission » au contraire, lorsqu'ils sont détachés par leur gouvernement pour quelques mois, conservent avec lui des liens forts, d'autant qu'ils sont souvent mis en place dans ce but. Il est alors illusoire pour le commandant de l'opération de maîtriser, voire de discerner, l'influence qu'ils peuvent avoir sur les décisions prises par le HQ et sur leur mise en œuvre.

Ce sont évidemment les contingents formés, militaires comme de police, qui conservent la plus grande dépendance vis-à-vis de leur gouvernement d'origine. Leurs personnels et notamment leurs commandants de contingent demeurent notés et payés par lui, c'est lui qui conserve en main récompenses, punitions et carrières. Cette situation statutaire est renforcée par le fait que les télécommunications modernes permettent aux gouvernements qui le souhaitent de doter les contingents qu'ils détachent à l'ONU de moyens de communication directs, robustes et de fort débit avec leur capitale. Au mieux, ces chefs militaires obéissent aux ordres du chef de l'opération dans la mesure de l'accord de leur gouvernement. Au pire, ils n'exécutent que les ordres de ce gouvernement, sous couvert, dans la mesure du possible, de ceux du chef de mission.

Cette situation a été la cause de divers désordres du maintien de la paix, qui ont eu leur part dans les drames de Mogadiscio, de Srebrenica, de Kigali ou de Freetown. Elle n'a pourtant jamais été formellement dénoncée parce que ce serait admettre qu'il peut y avoir divergence entre la conduite d'une opération de maintien de la paix et ceux qui y contribuent. Ce serait reconnaître qu'il n'existe pas de structure et de mécanisme accordant en permanence les vues du Secrétariat et des gouvernements contributeurs. Ce serait reconnaître une réalité appelant une urgente rectification.

C'est en effet au niveau du théâtre que l'analyse et les recommandations du chapitre précédent, bien que portant sur le niveau stratégique, apporterait leur principal bénéfice en y renforçant l'unité d'action. C'est au niveau stratégique que le dialogue entre le Conseil, le Secrétariat et les États contributeurs permettrait, non seulement d'améliorer la qualité des décisions stratégiques, mais surtout d'aligner les gouvernements contributeurs sur un concept d'opération commun, sur une planification partagée, sur des règles d'engagement minimisant les *caveats*. Les ordres que les gouvernements continueraient de donner directement à leurs contingents ne feraient que renforcer ceux du chef de l'opération.

4

Une évolution à poursuivre

Le système de commandement des Nations Unies a capitalisé sur les échecs des opérations de la fin du siècle dernier et sur les travaux lancés au début de ce siècle par le rapport Brahimi, pour atteindre aujourd'hui un niveau qui permet une conduite satisfaisante des opérations en cours. On peut même dire que le maintien de la paix a développé une culture de l'autorité opérationnelle politico-militaire originale, qui mérite d'être approfondie. Pourtant, d'une part le système actuel demeure perfectible dans son fonctionnement, comme l'ont montré certains épisodes de l'ONUCI⁷⁹, d'autre part il suscite encore des réticences au sein des contributeurs de troupes actuels ou potentiels.

Les contributeurs actuels estiment être insuffisamment écoutés au regard de leur connaissance de la situation dans les missions, et insuffisamment entendus sur les difficultés que rencontrent leurs contingents sur le terrain. Les contributeurs potentiels sont réticents à rejoindre le maintien de la paix pour des raisons diverses, parfois de fond, mais parmi lesquelles le manque de robustesse de la direction des opérations de maintien de la paix et l'absence des États dans leur conduite tiennent une place importante.

On a donc dans une première partie tenté de présenter quelques réformes susceptibles d'améliorer la participation des États, contributeurs et membres du Conseil de sécurité principalement, à la direction du maintien de la paix. Dans une seconde partie, on a tenté de répondre à la critique de manque de robustesse. Dans une troisième partie enfin, on a proposé que les Nations Unies prennent conscience de l'originalité de l'autorité politico-militaire qu'ils ont développée, qu'elles l'approfondissent et la développent et la partagent avec les contributeurs de troupes ainsi que les autres organisations ou États impliqués dans des opérations de gestion de crise.

4.1 Créer les conditions d'une meilleure participation des États à la direction et à la conduite des OMPs

Les OMPs des Nations Unies sont caractérisée par une délégation précoce et totale de la responsabilité du Conseil de sécurité au Secrétariat des Nations Unies. Cette situation inquiète les Occidentaux qui rechignent à confier leurs troupes à une « boîte noire » mais aussi les États contributeurs qui dénoncent une influence informelle des non-contributeurs riches sur les décisions du Secrétariat, sans considération des contributeurs.

Recommandation 1. *Doter le Conseil de sécurité des moyens de disposer d'un avis technique sur la situation militaire d'une opération, sur les propositions de mesures militaires du Secrétariat, sur celles suggérées par les États et sur celles envisagées par le Conseil. Ces moyens pourraient consister en une activation de certaines des missions du Comité d'état-major.*

Recommandation 2. *Doter le Conseil de sécurité des moyens de disposer d'un avis technique sur la situation dans les domaines civils d'une opération, sur les propositions de mesures civiles du Secrétariat, sur celles suggérées par les États et sur celles envisagées par le Conseil. Ces moyens pourraient être constitués d'organes subsidiaires, permanents ou ad hoc, du Conseil.*

Recommandation 3. *Instaurer entre le Conseil et le Secrétariat un dialogue officiel dans la conception et la planification du maintien de la paix, sanctionné par une approbation formelle par le Conseil d'une ou de plusieurs des étapes de ce processus (concept d'opération, désignation du RSSG, planification, directive initiale, ROEs, etc.).*

⁷⁹ Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire.

Recommandation 4. *Associer formellement les contributeurs de troupes aux réflexions sur la conduite des opérations, sans entamer les prérogatives du Conseil de sécurité, par exemple en les faisant participer officiellement aux organes subsidiaires décrits plus haut.*

Recommandation 5. *Utiliser ce dispositif pour obtenir au niveau stratégique un consensus entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les gouvernements des contributeurs de troupes qui favorise l'unité d'action au niveau du théâtre.*

4.2 Créer une chaîne de gestion des situations d'urgence

Les états-majors d'un certain nombre d'États contributeurs potentiels critiquent le système de commandement des Nations Unies pour le manque de capacité qu'ils lui attribuent dans les situations nécessitant l'emploi de la force. On a tenté de justifier plus haut les grandes options du système de commandement et de conduite des OMPs : initiative stratégique laissée au théâtre, direction civile de l'opération, intégration civilo-militaire d'un grand nombre des cellules au HQ de New York et du théâtre.

Pourtant, il est incontestable que les dispositions prévues par la doctrine de commandement de l'ONU pour les cas d'urgence ne convainquent pas que ce qui fait la spécificité de l'usage de la force a été correctement perçu par les Nations Unies. On a tenté ici de proposer des améliorations prenant en compte cette spécificité.

Recommandation 6. *Développer au niveau du Secrétariat comme des missions une culture de « contingency planning » en continu de toutes les opérations en cours, et le doter des moyens de le réaliser.*

Recommandation 7. *Mettre en place, au niveau stratégique, des moyens militaires de gestion des situations d'urgence sécuritaire en mesure de conseiller et d'appuyer, en liaison avec les états-majors des États membres, des structures analogues du niveau du théâtre. Un tel dispositif devrait pouvoir soutenir trois opérations en crise simultanément.*

Au niveau du théâtre, le chef de la composante militaire ne dispose pas toujours de l'autorité et des moyens permettant de le responsabiliser totalement dans la gestion des situations d'urgence.

Recommandation 8. *Mettre effectivement en place dans toutes les opérations les structures de gestion des situations d'urgence sécuritaire prévues par la doctrine.*

Recommandation 9. *Pour gérer ces situations d'urgence, améliorer en doctrine et mettre en place dans les opérations les structures et les procédures responsabilisant totalement et exclusivement le chef de la composante militaire, sous l'autorité du chef de mission, et lui prévoyant dans ces situations une disponibilité de moyens qui justifie sa responsabilisation.*

Recommandation 10. *Prévoir pour ces situations d'urgence, l'établissement d'un lien technique renforcé entre les dispositions prises au niveau stratégique et le niveau de théâtre, qui préserve l'autorité du chef de mission mais permette un réel soutien du théâtre par le stratégique.*

La doctrine de l'autorité au sein des OMPs prévoit dès à présent des dispositions judicieuses de gestion des situations d'urgence au niveau du théâtre qui méritent d'être perfectionnées⁸⁰.

⁸⁰ UN DPKO/DFS (2008) - *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations* – 2008 reviewed 2009.

Recommandation 11. *Formaliser et généraliser des dispositions (renforcements extérieurs, réaffectation planifiée et temporaire des personnels, confinement des locaux, etc.) et des procédures spécifiques au traitement de situations d'urgence sécuritaire. Ces dispositions doivent permettre aux composantes militaire et/ou de police de prendre vite et en toute discrétion les mesures locales et momentanées d'usage de la force.*

Recommandation 12. *Dans le domaine financier renforcer et généraliser les dispositions (réserve) et les procédures (délégation, circuit accéléré, permanence 24/7 du délégataire) assurant en cas de crise aux chefs des composantes militaire et de police la disponibilité de moyens identifiés dans des délais garantis.*

4.3 Poursuivre le développement d'une culture originale de l'autorité en maintien de la paix

Les HQ des opérations de maintien de la paix sont composés de personnels et dirigent des contingents issus de diverses cultures de l'action en commun. L'ONU a intérêt à développer sa culture propre de l'action commune.

Recommandation 13. *Poursuivre le développement d'une culture de l'action commune équilibrant autorité, concertation et accountability et la diffuser auprès des acteurs du maintien de la paix par la formation et l'entraînement.*

Chaque composante présente des spécificités qui tiennent à sa nature et font son efficacité, mais qui nuisent à son interopérabilité avec les autres composantes.

Recommandation 14. *Poursuivre une structuration progressive des procédures de direction et de conduite des actions civiles de manière à améliorer leur interopérabilité entre elles et avec les actions militaires.*

Recommandation 15. *Adapter les structures des composantes militaires à l'interopérabilité avec les composantes civiles.*

Recommandation 16. *Renforcer l'intégration inter-composantes de la conception et de la planification des OMPs*

Recommandation 17. *Dans la conduite des OMPs au contraire, rechercher la cohérence par la coordination plus que par l'intégration, afin de préserver l'identité, les capacités et la réactivité propres à chaque composante.*

4.4 Poursuivre les études prolongeant les progrès du maintien de la paix et de sa direction

Au-delà des propositions énumérées plus haut, il existe, dans le domaine de la direction, du commandement et de la conduite des opérations de maintien de la paix et dans la ligne des réflexions engagées par le rapport Brahimi, des questions qui méritent encore d'être approfondies avant que puissent être dégagées des solutions.

Recommandation 18. *Analyser les besoins et faire les propositions permettant de sortir la notion de renseignement de sa situation de tabou et d'offrir au maintien de la paix la doctrine, les moyens et les procédures d'acquisition et du traitement des informations opérationnels conforme à ses besoins et à la nature de l'Organisation des Nations Unies.*

Recommandation 19. *Analyser les besoins et faire les propositions permettant d'offrir au maintien de la paix une protection de ses informations conformes à ses besoins et à la nature de l'Organisation des Nations Unies. Faire valider par les États un dispositif et des procédures correspondant aux besoins des OMPs dans ce domaine.*

Recommandation 20. *Envisager, parmi les sanctions imposées par le Conseil de sécurité aux États, entités et individus délinquants, une privation d'accès aux informations des Nations Unies, permettant de leur opposer juridiquement un « secret ONU » efficace.*

Les Nations Unies disposent désormais de procédures simples et efficaces réglant la conception puis la planification des OMPs. Ces procédures n'apportent cependant aucune aide ni standardisation sur le fond de l'analyse des situations ni de la conception des opérations.

Recommandation 21. *Développer au sein des Nations Unies une démarche d'analyse collective des crises (JMAS⁸¹) permettant leur compréhension partagée.*

Recommandation 22. *Concevoir et développer aux Nations Unies une démarche collaborative de conception raisonnée des OMPs.*

4.5 Divers

Le niveau « tactique » ou d'exécution n'a pas été étudié dans ce travail et sa prise en compte par la doctrine de commandement des Nations Unies est encore insuffisante.

Recommandation 23. *Effectuer une étude spécifique sur le niveau tactique (ou d'exécution) civil des opérations de maintien de la paix, afin d'en améliorer la structuration et la coordination.*

Recommandation 24. *Effectuer une étude spécifique sur le niveau tactique (ou d'exécution) militaire des opérations de maintien de la paix, afin d'en améliorer la structuration et la coordination.*

Recommandation 25. *Effectuer une étude spécifique sur la coordination des niveaux tactique (ou d'exécution) civil et militaire des opérations, afin d'en améliorer l'efficacité et la sécurité.*

La doctrine de commandement des OMPs oppose les composantes civiles à une composante « en uniforme »⁸² : chaîne militaire (observateurs militaires et troupes constituées) et chaîne de police (les policiers servant individuellement ou en unités formées). Au contraire, les textes juridiques distinguent une composante « militaire » d'une composante « civile », qui inclut police, chaîne politique, chaîne « *civil affairs* », diverses chaînes humanitaires, chaîne administrative et financière, etc.

Recommandation 26. *Unifier la structuration des chaînes fonctionnelles des OMPs en choisissant de positionner la Police comme partie d'une composante « en uniforme » ou comme composante « civile ».*

⁸¹ On propose le titre de *Joint Mission Analysis Scheme*.

⁸² *Uniformed component*.

Conclusion

On a vu que le système de direction, de commandement et de conduite des opérations de maintien de la paix a fait et fait encore l'objet de nombreuses critiques de la part des États membres. Ses carences sont présentées comme une des motivations à l'abstention de certains pays de contribuer à ces opérations. Cette étude a tenté de faire le point de l'organisation de l'autorité aux Nations Unies et d'étudier les réformes qui pourraient contribuer à ramener les États réticents vers des opérations qui demeurent nécessaires à la sécurité de certaines des régions les plus pauvres du monde, et donc, indirectement, à celle des plus riches.

Une organisation du commandement adaptée ...

On a compris que les conclusions de ce travail ne sauraient faire chorus d'une critique de principe du système en place aux Nations Unies, et ce pour deux raisons principales :

- Les défis qui sont confiés aux Nations Unies en matière de maintien de la paix sont en général la résolution de conflits anciens, profonds, violents, devant lesquels les États et les autres organisations s'esquivent. Cette situation retire toute légitimité à une critique des Nations Unies pour résultats insuffisants ou lents pour cause de mauvaise organisation du commandement ;
- L'observation objective du fonctionnement des Nations Unies, notamment du HQ de New York et de ceux des missions, montre d'une manière générale un grand dévouement individuel et collectif, une perspicacité certaine dans l'analyse des situations de crise et une grande technicité dans la mise en place des solutions de gestion, le tout pour des coûts incomparablement inférieurs à ce que savent faire les grandes alliances militaires.

Certes le contrôle des États sur le processus semble insuffisant ; mais il faut reconnaître la difficulté du Secrétariat à gérer simultanément un Conseil de sécurité qui dirige sans contribuer et des contributeurs absents de la décision. Certes la décision est souvent lente au HQ de New York ; mais elle est bien plus rapide que ne sont les États à proposer leurs moyens à l'opération, et là se trouve le véritable *bottleneck* du maintien de la paix. Certes les opérations connaissent des revers cinglants voire dramatiques ; mais, maintenant que depuis plus de dix ans, la communauté internationale s'est essayée à une gestion des crises non onusienne, les critiques se sont faites plus mesurées, notamment en matière de direction des opérations.

La réticence des pays occidentaux à participer au maintien de la paix des Nations Unies a, en effet, laissé leurs forces disponibles pour d'autres types d'opérations, conduites par des nations cadres (États-Unis principalement, France aussi), par l'OTAN ou par l'Union européenne. Il est ainsi aujourd'hui possible de comparer les méthodes et les résultats des différentes cultures de l'action collective internationale. Sur le plan des résultats opérationnels en général, il n'est pas possible de conclure à la supériorité d'un modèle par rapport aux autres, tant les déceptions sont également partagées. Sur le plan du mode d'exercice de l'autorité, tous ont fait l'objet de critiques, souvent très comparables : difficulté à obtenir une action réellement collective sans marginaliser un certain nombre d'États participants, difficulté à équilibrer les relations entre niveau stratégique et théâtre, difficultés à combiner, au niveau tactique, les actions de composantes différentes, etc.

... dès lors que se justifie l'appel au maintien de la paix ...

Une nécessité apparaît patente, c'est celle d'adopter des systèmes de direction, de commandement et de conduite différents dès lors que les problèmes à résoudre le sont, et surtout dès lors que doivent être adaptées les stratégies de leur résolution. Si le choix est fait de régler le problème par la force, comme ce fut le cas en Iraq, en Libye et comme c'est encore largement le cas en Afghanistan, alors c'est autour de l'outil de force que doit s'organiser le commandement de l'opération, et ce jusqu'au plus haut niveau stratégique. Dès lors au contraire qu'est privilégiée l'action politique, alors l'outil de force doit s'intégrer dans une organisation subordonnée au politique, et sa centralisation

stratégique n'est plus utile que pour certaines fonctions coûteuses ou de rares situations de crise. Bien entendu, lorsque le choix de la stratégie de traitement de la crise est erroné, le système de commandement peut en être le premier touché : fallait-il traiter la question libanaise par une opération de maintien de la paix ou par une opération de force ? La gestion de ce conflit aurait pu être conduite sur un autre modèle que celui du maintien de la paix, ce qui n'excluait pas l'application du chapitre VII de la Charte. On peut se poser des questions inverses sur le traitement de la crise afghane qui, une fois tombé le régime taliban, aurait pu être justiciable d'une gestion autre que celle de la force.

... mais qui doit progresser si elle veut ramener certains contributeurs ...

Le système de direction, de commandement et de conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies est à l'évidence perfectible et on peut faire de ce point de vue trois constats principaux :

1. **Au niveau stratégique**, le Conseil de sécurité, tant de son fait que de celui du Secrétariat, n'assume pas pleinement sa tâche de direction stratégique des opérations. Il se défait rapidement, au profit d'un Secrétariat complaisant, de la responsabilité des opérations qu'il lance ; il n'assure pas un contrôle effectif de leur montage ni une direction attentive de leur conduite ; il se garde de partager avec le Secrétariat la responsabilité des revers que génère son manque de vigilance. Bien que les dispositions du chapitre VII ne soient sans doute pas directement applicables au maintien de la paix, on peut dire que ces opérations ne sont pas lancées et exécutées dans l'esprit de la Charte, qui prévoit explicitement que la force soit tenue sous le contrôle du Conseil.

C'est aux États de dire aujourd'hui s'ils veulent demeurer dans une situation où le maintien de la paix est dirigé par le Secrétariat ou s'ils souhaitent que cette direction soit, comme à l'OTAN et à l'UE, et comme le prévoit leur Charte, le fait des États. Dans la seconde hypothèse, ils devront se doter des moyens et des procédures d'un contrôle plus responsable et plus professionnel des opérations, à travers le Conseil en ce qui concerne leur direction, et avec la participation explicite des États contributeurs en ce qui concerne leur conduite.

2. **Au niveau du théâtre**, si l'organisation du commandement des composantes militaires et de police est, en opérations de maintien de la paix, sensiblement conforme aux standards internationaux, la coopération des composantes civiles, militaires et de police n'est pas organisée de manière optimale. D'une part, les composantes civiles manquent encore d'une structuration permettant cette coopération ; d'autre part, les situations d'urgence ne sont pas gérées par une organisation spécifique améliorant la réactivité, l'efficacité et la légalité des actions de coercition qu'impose parfois, localement et momentanément, la sauvegarde de la mission et des populations. Organisation de théâtre qui doit trouver, lorsque l'urgence l'exige, son prolongement au niveau stratégique.
3. Certes, **dans les relations entre les niveaux stratégique et opératif**, la direction politique de la mission et son soutien logistique sont toujours solidement épaulés par le HQ de New York. La composante militaire au contraire, si elle est efficacement orientée lors du lancement de l'opération et au long de ses phases de routine, ne dispose pas à New York d'un point d'appui capable de concentrer son attention sur une ou plusieurs situations d'urgence qui demanderaient une vigilance particulière voire un soutien immédiat et finement adapté en matière d'évaluation de la situation, de conseil, de conception, de planification, d'intervention et de renfort.

Il serait hors de question de prétendre faire diriger de New York, y compris en matière militaire, des opérations dont l'enjeu, les protagonistes et les résultats attendus sont presque entièrement situés sur le théâtre et pour lesquels « le stratégique c'est le théâtre ». Il est cependant imprudent pour l'ONU de ne pas se doter des moyens lui permettant, à New York, d'anticiper les situations d'urgence puis d'y faire face. Moyens dont il peut être discuté s'ils doivent être placés sous le contrôle du Conseil, du Secrétariat ou des deux.

Les trois axes de progrès résumés ci-dessus sont nécessaires à l'amélioration de la robustesse des missions. Les états-majors nationaux continueront de déconseiller à leurs gouvernements des engagements dans lesquels ils craindront de voir leurs troupes empêtrées, lorsque doit s'exprimer la force, dans des hésitations de théâtre qui mettraient en danger leurs hommes et surtout leur capacité à exécuter leurs missions. Les capitales souhaiteront toujours pouvoir trouver à New York, en cas de crise sur le terrain, un interlocuteur mieux au fait qu'eux-mêmes de la situation et capable d'apporter à leurs troupes le soutien moral, opérationnel et la légitimité nécessaires. Dans cette situation, elles contribueront elles-mêmes à soutenir la direction du niveau stratégique des Nations Unies.

... au-delà de ses progrès, constants depuis plus de dix ans

Bien entendu, et au-delà des trois évolutions majeures proposées, un grand nombre de progrès de détail peuvent encore être apportés. La division « Policy, Evaluation and Training » (DPET) du département des opérations de maintien de la paix vient de conclure un travail exhaustif sur ce sujet. En dehors de ce point, il reprend, sous une forme souvent différente, la plupart des propositions faites dans cette étude, et en propose nombre d'autres tout aussi pertinentes, qui n'ont pas été retenues ici car elles tiennent une place secondaire dans la réticence des États à contribuer au maintien de la paix. Il marque une nouvelle étape, centrée celle-ci sur les questions d'autorité, de l'effort doctrinal lancé voici douze ans par le rapport Brahimi. Il mérite l'attention, la bienveillance et le soutien des États.

Pourtant, centré sur le fonctionnement du Secrétariat et sur son prolongement dans les missions, ce travail de DPET n'avait pas de légitimité à proposer une implication plus étroite du Conseil de sécurité dans la conduite des opérations. C'est au Conseil d'avoir la lucidité et le courage de prendre à sa charge l'analyse et de cette implication et de décider de mesures qui montreraient, au-delà de son implication effective dans l'outil le plus important dont il dispose, sa véritable volonté à se réformer dans d'autres domaines tenant à son existence même.

Annexe 1

Bibliographie

- **BOUTROS BOUTROS GHALI** (1992) - *An Agenda for Peace* – A/47/277 – S/24111 – 17 June 1992.
- **BRAHIMI**, Lakhdar (2000) – *Report of the panel on United Nations Peace Operations*, UN doc. A/55/305-S/2000/809 - 21 august 2000.
- **CAPSTONE DOCTRINE** (2008) - *Opérations de maintien de la paix : Principes et orientations*, UN DPKO 2008, reviewed 2010.
- **CHARTE** – Charter of the United Nations.
- **CIC NEW HORIZON** (2009) – *Building on Brahimi, Peacekeeping in an era of Strategic uncertainty*, Center on International Cooperation, NYU Center on International Cooperation, avril 2009.
- **FRÖHLICH**, M., **BÜTOF**, M., and **J. LEMANSKI** (2006) : *Mapping UN Presence. A Follow-Up to the Human Security Report* - Die Friedens-Warte, 81, 2.
- **GUÉHENNO**, Jean-Marie et **Jake SHERMAN** (2009) : *Command and Control Arrangements in United Nations Peacekeeping Operations* - Challenges of Peace Operations International Forum – New York University.
- **HELDT**, Birger and Peter **WALLENSTEEN** (2006) : *Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948–2004* – Folke Bernadotte Academy – Sandöverken.
- ~~**LANGHOLTZ**, Harvey J. (2010) : *Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations* – Peace Operations Training Institute – Williamsburg.~~
- **LECK**, Christopher (2009) : *International Responsibility in United Nations Peacekeeping Operations: Command and Control Arrangements and the Attribution of Conduct* - Melbourne Journal of International Law 346.
- **NEW HORIZON** (2009), *A New partnership agenda, Charting a New Horizon for UN peacekeeping*, DPKO & DFS, New York, July 2009.
- **NOVOSSELOFF/1**, Alexandra (2008), *Histoire du comité d'état-major des Nations Unies : une institution en sommeil* – LGDJ – Septembre 2008.
- **NOVOSSELOFF/2**, **Alexandra**, *Le Chapitre VII, le recours à la force et le maintien de la paix*, in Guide du maintien de la paix, Montréal, 2008, pp. 85-102
- **NOVOSSELOFF/3**, Alexandra et **PATRICE SARTRE** (2009), *Réflexions sur un maintien de la paix robuste* – In Guide du maintien de la paix 2010 – Under the direction of Jocelyn Coulon – Athéna Editions – Outremont (Québec) – Septembre 2009.
- **PECK**, C. (2004): *Special Representatives of the Secretary General* - In: Malone, D.M. (ed.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder/London.
- **RWANDA** (1999) – *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda* – S/1999/1257 – 15 décembre 1999.
- **SARTRE**, Patrice (2011) – *Making UN Peacekeeping More Robust: Protecting the Mission, Persuading the Actors* – International Peace Institute – Août 2011.
- **SREBRENICA** (1999) - *The Fall of Srebrenica*, Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35, -November 1999.
- **UN DPKO/DFS** (2008) - *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations* – 2008 reviewed 2009.
- **UN SG** (2006) – *Integrated Missions Planning Process* – Guidelines Endorsed by the Secretary General on 13 June 2006.

- **UN SG** (2007) – *Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix* – A/61/858 du 13 avril 2007.
- **ZEID Ra'ad Zeid Al-Hussein** (2005) - *A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations* – United Nations General Assembly – A/59/710.
- **ZWANENBURG, Marten** (2005) - *Accountability of Peace Support Operations* – International Humanitarian Series – Martinus Nijhoff Publishers.
-

Vocabulaire de commandement des Nations Unies

On a fourni ci-dessous un extrait du document de doctrine de commandement des Nations Unies⁸³. Le lecteur francophone mesurera avec inquiétude, à la lecture de ce texte parfois incompréhensible, extrait de la version française du document officiel, la place du français au Nations Unies.

- **Autorité opérationnelle des Nations Unies.** L'autorité transmise aux Nations Unies par les États membres pour faire usage des capacités opérationnelles de leurs contingents militaires nationaux, leurs unités, leurs unités de police formées et/ou leur personnel militaire et de police dans l'accomplissement des missions et tâches mandatées. 'L'autorité opérationnelle des Nations Unies' comprend les pleins pouvoirs d'émettre des directives opérationnelles dans le cadre (1) d'un mandat précis du Conseil de sécurité ; (2) d'une période de temps convenue, à la condition expresse que le retrait avancé d'un contingent nécessiterait un préavis suffisant du pays contributeur ; et (3) d'une zone géographique particulier (la zone de la mission toute entière). 'L'autorité opérationnelle des Nations Unies' n'implique pas la responsabilité de certaines questions personnelles des membres individuels des contingents militaires et des unités de police formées, tels que la solde, les indemnités et les promotions. Ces fonctions restent une responsabilité nationale (...).
- **Commandement.** L'autorité dont un commandant militaire ou commissaire de police est investie pour la direction, coordination et contrôle des forces et du personnel militaire et de la police. Le commandement a un statut légal et désigne l'exercice fonctionnel et instruit de l'autorité militaire/de police dans l'accomplissement des objectifs ou buts militaires/de police.
- **Contrôle opérationnel des Nations Unies.** L'autorité accordée à un commandant militaire dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies pour la direction des forces attribuées afin que le commandant puisse accomplir les missions ou les tâches spécifiques qui sont normalement circonscrites par la fonction, le temps ou le lieu (ou un mélange des trois), pour le déploiement des unités concernées et/ou le personnel militaire, et pour l'attribution ou la conservation du commandement ou du contrôle tactique de ces unités et de ce personnel. Le contrôle opérationnel comprend l'autorité d'attribuer des tâches séparées aux sous-unités d'un contingent, selon les besoins opérationnels, dans la zone dont la mission est responsable, en consultation avec le Commandant du contingent et avec l'accord du Siège des Nations Unies. Au sujet du contrôle opérationnel des composantes de la police, consulter les paragraphes 54 et 55 de cette directive.
- **Commandement tactique des Nations Unies.** L'autorité déléguée à un commandant militaire ou de la police au sein d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies qui lui permet de distribuer les tâches assignées aux forces sous son commandement dans l'accomplissement de la mission assignée par une autorité supérieure.
- **Contrôle tactique des Nations Unies.** La direction détaillée et locale et le contrôle des mouvements, ou manœuvres, nécessaires à la réalisation des missions ou des tâches attribuées.

⁸³ UN DPKO/DFS (2008) - *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations* – 2008 reviewed 2009.

Selon les besoins opérationnels, le Chef de la composante militaire et le Chef de la composante de police peuvent déléguer le contrôle tactique des forces militaires ou du personnel de police désignés aux commandants de secteur et/ou d'unité.

- **Contrôle administratif.** L'autorité sur les organisations subordonnées et autres au sein des contingents nationaux en ce qui concerne les affaires administratives telles que la gestion du personnel, l'approvisionnement, les services et autres missions non opérationnelles de ces organisations subordonnées et autres. Le contrôle administratif constitue une responsabilité nationale qui revient au commandant du contingent national dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.
- **Autorité de l'attribution des tâches.** L'autorité attribuée à des postes supérieurs précis (Chef de la composante militaire, Chef de la composante de police ou Directeur de l'appui à la mission/Chef de l'appui à la mission) des opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui leur permet d'attribuer des tâches aux unités habilitantes et qui s'exerce par rapport à l'autorité globale du Chef de mission telle qu'elle est décrite dans les paragraphes 24 et 25 de cette directive. L'autorité de l'attribution des tâches inclut l'autorité de déployer, redéployer et employer toute ou une partie d'une unité habilitante dans l'accomplissement du mandat de la mission. (...) L'autorité de l'attribution des tâches pour les unités et le personnel militaires et de police, lorsqu'elle est exercé par un civil s'applique à leur travail quotidien ou journalier et n'implique pas le contrôle tactique des ressources militaires ou de la police qui s'emploient purement dans la mise en œuvre d'opérations militaires et de la police.
- **Lien hiérarchique technique.** Un lien hiérarchique secondaire pour les questions qui ne concernent ni le commandement et le contrôle des opérations ni le contrôle administratif national. C'est un lien de communication et de conseil informationnel et technique qui ne peut en aucun cas circonvenir le lien hiérarchique principal et les rapports de commandement et d'encadrement à travers lesquels les directions formelles et l'attribution des tâches sont transmises. Le Chef de mission peut indiquer aux composantes de la mission de fournir des exemplaires de certains ou de tous les rapports techniques (sauf les documents qui relèvent de la confidentialité médicale) simultanément à leur transmission au Département des opérations de maintien de la paix ou du Département de l'appui aux missions, ou bien ultérieurement.