

BULLETIN n° 92

Janvier 2009

AUTEURE

Alexandra Novosseloff
Chercheure-associée, Centre Thucydide
Université Paris-Panthéon-Assas (Paris 2)

DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et
Stéphane Roussel

RÉDACTEUR EN CHEF

Mountaga Diagne

COORDONNATEUR

Charles Létourneau

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko
Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers
Université d'Ottawa

Jean Kenfak
Institut des Relations Internationales
du Cameroun

Michel Liégeois
Université Catholique de Louvain

Jean François Thibault
Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar
Université de Montréal



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ



ROP
RÉSEAU FRANCOPHONE
DE RECHERCHE SUR
LES OPÉRATIONS DE PAIX



Chaire de
recherche
du Canada

en politiques étrangères
et de défense canadiennes

I E Institut d'études
internationales de Montréal
I M UQAM

LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES EN 2009 : CRISE DE CROISSANCE OU CRISE DE MATURITÉ ?

Alexandra Novosseloff

L'année 2009 pourrait bien être, avant 2010, pour le maintien de la paix des Nations Unies, l'année des bilans de la première décennie du XXI^{ème} siècle. Dix ans après les rapports sur Srebrenica et le Rwanda, premiers exercices d'autocritique collective sur les échecs des opérations de l'ONU entre 1992 et 1995 ; dix ans après la nouvelle croissance exponentielle des effectifs du maintien de la paix avec la mise sur pied d'administrations transitoires au Kosovo (MINUK) et au Timor oriental (ATNUTO) ; plus de dix ans après la défection des Etats occidentaux du maintien de la paix onusien ; près de dix ans après la publication du «Rapport Brahimi» pour réformer l'outil du maintien de la paix au niveau stratégique : l'heure est à nouveau au bilan d'un maintien de la paix non plus déserté, comme en 1999 (12 000 Casques bleus étaient alors déployés de par le monde), mais au bord de la surchauffe avec plus de 112 000 personnes (dont près de 90 000 en uniforme) déployées dans 18 opérations sur les cinq continents.

Au regard des effectifs déployés, le maintien de la paix actuel semble être engagé vers une course en avant « du toujours plus » et « du toujours plus compliqué » : 17 000 hommes au Congo (un pays grand comme l'Europe), à terme 26 000 hommes au Darfour (une province grande comme la France) et la planification pour une possible opération de maintien de la paix en Somalie (Etat failli, en guerre civile depuis 1992) qui table sur un déploiement de 22 500 hommes. On est certes loin des quelques 50 000 soldats déployés en Afghanistan par l'OTAN (comme en 1995 en Bosnie et en 1999 au Kosovo). Mais l'ONU arrive à l'extrême limite de ses capacités en termes de soutien logistique, de financement (budget de 7 milliards

de dollars), de génération de forces et de suivi des opérations. Les Casques bleus sont aussi déployés dans des zones de plus en plus risquées, sans processus de paix préalable, et pour mettre en œuvre des mandats impossibles et « fourre-tout», qui vont de l'observation du cessez-le-feu à la reconstruction d'un Etat de droit et à la réforme des systèmes de sécurité.

Certains analystes parlent aujourd'hui à nouveau de « crise » du maintien de la paix que symbolisent à elles toutes seules les défaillances à répétition de la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC), la plus importante d'entre toutes avec plus de 22 000 personnes déployées, et critiquée de manière constante pour ne pas parvenir à réellement protéger les populations civiles. On fêtera aussi, en novembre 2009, le dixième anniversaire de sa création (S/RES/1279). D'autres envisagent déjà de « revisiter » le rapport Brahimi d'août 2000, voire de rédiger un nouveau rapport de ce genre, pour que les Etats s'engagent différemment dans le maintien de la paix de l'ONU. Les blocages dans les débats du Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix (C-34) de 2007 et 2008 ont montré que le consensus s'est fissuré au sein de l'Assemblée générale (entre Nord et Sud) sur la manière de mener ces opérations. Tout cela pose en fait la question des limites, des responsabilités et des moyens du maintien de la paix de l'ONU afin de résoudre les crises qui sont portées à son ordre du jour.

La crise des Kivus de septembre 2008 a-t-elle été pour les acteurs du maintien de la paix une réelle prise de conscience des dysfonctionnements dans l'organisation, la planification, la conduite et le contrôle de certaines opérations et des réformes de fond à entreprendre ? Conduira-t-elle au

contraire simplement à une nouvelle série de résolutions, de déclarations présidentielles et de réformettes qu'une nouvelle crise fera oublier ou qui se perdront dans le quotidien de la gestion des crises et des intérêts difficilement réconciliables des Etats ? Les conséquences de cette « crise » seront-elles de même ampleur que celle de 1963 (aussi en raison des difficultés d'une opération au Congo, l'ONUC) qui avaient conduit à rationaliser les finances de ces opérations (création d'un budget spécifique), à élargir le débat (création du Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix au sein de l'Assemblée générale) et à renforcer le contrôle du Conseil de sécurité (examen périodique des mandats des opérations à travers la pratique de rapports réguliers du Secrétaire général) ? Le Conseil de sécurité semble avoir pris la mesure de cette crise en lançant, à l'initiative de la France et du Royaume-Uni, le 23 janvier 2009, un débat sur l'amélioration du suivi des opérations de maintien de la paix .

Un processus de réforme perpétuelle aux prises avec les réalités politiques changeantes du Conseil de sécurité

Au-delà des chiffres, la complexité des opérations de maintien de la paix s'est encore accrue avec le déploiement de volets jusqu'ici inenvisageables (volet maritime de la FINUL, et peut-être de la future opération en Somalie) et la conduite de ces opérations de manière conjointe avec d'autres organisations (opérations de l'UE en soutien de l'ONU comme en RDC et au Tchad/RCA) voire de manière intégrée (exemple de la MINUAD), sans parler de la coordination indispensable avec la famille des Nations Unies (agences, fonds et programmes). Les composantes militaires de certaines de ces opérations requièrent des capacités de plus en plus rares et chères (hélicoptères d'attaque, drones, systèmes sophistiqués d'information et de communication). Ces opérations évoluent également dans un environnement très changeant : des facteurs globaux d'instabilité (liés à la crise financière, alimentaire et environnementale) aux facteurs d'incertitude (liés aux contingences internes de

la politique des Etats-hôtes aux divisions de la « communauté internationale » et aux niveaux de violence des auteurs de troubles), de l'imposition de « normes » démocratiques au risque terroriste (l'ONU est aujourd'hui une cible parmi d'autres).

Au cours de ces dix dernières années, le Secrétariat a poursuivi la professionnalisation du maintien de la paix : augmentation des effectifs du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) selon les recommandations du rapport Brahimi; renforcement de l'expertise militaire et des capacités de planification au sein du Bureau des Affaires militaires (réforme de 2007-2008), mise en place en 2007 de structures traitant d'aspects transversaux (réforme du secteur de sécurité, état de droit) et d'équipes opérationnelles intégrées, renforcement en cours de la Division de police, rationalisation des structures permettant d'assurer le soutien logistique avec la création en 2007 du Département d'appui aux missions (DAM). Ces réformes doivent être poursuivies dans le sens d'une plus grande transparence et d'un meilleur partage de l'information à tous les niveaux, d'une meilleure coordination entre tous les départements et services du Secrétariat et d'un meilleur contrôle par le siège des activités menées sur le terrain. Pour atteindre ces objectifs, et sans remettre en cause le principe de la décentralisation de la conduite des opérations, il faudrait que le Secrétariat ait un véritable pouvoir d'orientation de ses représentants sur le terrain et une véritable autorité sur les structures impliquées sur le terrain mais qui ne dépendent pas de lui (agences, fonds et programmes).

De plus, le Secrétariat s'est doté, pour la première fois de son histoire, d'une véritable doctrine pour ses opérations de paix multidimensionnelles . Ainsi la spécificité comme les limites du maintien de la paix onusien sont clairement établies :

- les principes de base élaborés en 1956 (consentement des parties au conflit et de l'Etat-hôte, impartialité, recours à la force uniquement en cas de légitime défense) constituent la « boussole » du maintien de la paix de l'ONU ;

- les opérations de maintien de la paix « ne sont ni conçues ni équipées pour entreprendre des activités de renforcement des capacités institutionnelles sur le long terme », travail qui revient aux acteurs du développement ;

- le rôle et l'action de l'ONU s'arrêtent à la porte de l'imposition de la paix, « le maintien de la paix robuste n'impliquant l'emploi de la force qu'au niveau tactique ».

La doctrine rappelle également que les règles d'or pour un maintien de la paix réussi sont : l'existence d'un processus de paix préalable au déploiement de toute opération ; un engagement positif des Etats de la région ; l'appui total d'un Conseil de sécurité uni ; un mandat clair et réalisable accompagné de ressources adéquates.

En fait de règles d'or, il s'agit souvent d'un idéal d'opération rarement atteignable. Est-ce que ce document peut prévenir l'ONU contre les errements passés du maintien de la paix face aux contraintes politiques du moment ? Sans doute pas. Au sein des Nations Unies, c'est le Conseil de sécurité qui décide. Il le fait souvent en fonction d'une logique autre que celle gouvernée par les conditions optimales d'une intervention sur le terrain, comme le démontre la volonté clairement affichée par les Etats-Unis et certains pays africains de voir se déployer une opération de maintien de la paix en Somalie, pays où les agents de l'ONU sont déjà pris pour cible par certaines factions. Ces positions sont souvent prises sous la pression des opinions publiques de certains Etats membres (comme on l'a vu pour le Darfour). Les mandats qui sont décidés sont des compromis politiques et constituent à la fois la base, la limite et la contrainte des opérations de maintien de la paix. En outre, voter une résolution et décider de la création d'une opération, c'est, pour les gouvernements, déjà agir, et c'est le faire de manière visible. En ce sens, trop souvent encore, une opération est créée sans vraiment avoir réfléchi ni à son mandat ni à son effectivité ou à son impact réel sur le terrain.

C'est un peu cette logique qui a prévalu à la création de la Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD). Les Etats qui avaient été les plus allants à sa création se sont vite détournés des conditions de son déploiement (casse-tête logistique, multiples entraves du gouvernement de Khartoum, extrême lenteur du déploiement, manque d'équipements).

Une crise de croissance qui doit conduire à une nouvelle pratique du maintien de la paix

A la lecture des journaux, on a toujours l'impression que l'ONU ne fait que stagner depuis maintenant plus de cinquante ans de pratique du maintien de la paix et que ses opérations vont de crise en crise. Or, l'ONU est l'organisation internationale qui a le plus fait son autocritique et s'est le plus réformée au fur et à mesure de ses échecs. En outre, le caractère général de la critique envers « l'ONU » cache en fait assez bien l'éclatement comme la dilution des responsabilités qui sévit en son sein, entre un Conseil de sécurité qui décide et crée les opérations, une Assemblée générale qui vote leur budget, des contributeurs de troupes qui mettent à disposition des troupes pas toujours bien formées, entraînées et équipées et un Secrétariat qui met en œuvre les moyens accordés par les trois autres. A l'ONU, à l'inverse de l'OTAN et de l'Union européenne (voire de l'Union africaine), ceux qui décident ne sont pas les mêmes que ceux qui financent, contribuent et mettent en œuvre. Et un fossé s'est lentement creusé ces dernières années entre toutes ces catégories d'acteurs. Le combler nécessite une sérieuse amélioration du dialogue et du partage d'information, ainsi que la responsabilisation de chacun à tous les niveaux.

La crise des Kivus de septembre 2008 qui a consacré les difficultés de la MONUC à mettre en œuvre le vaste mandat délivré par le Conseil de sécurité semble avoir fait prendre conscience à ses Etats membres de certains dysfonctionnements et de la nécessité pour le Conseil d'assurer un meilleur suivi et un plus grand contrôle

sur la préparation et la mise en œuvre de ces opérations par le Secrétariat. L'heure est venue de changer un certain nombre de pratiques. Il ne faut pas que les insuffisances structurelles du maintien de la paix soient une fatalité ou une excuse. Le Conseil de sécurité ne peut être exempt d'une série de réformes qui lui permette de disposer d'un réel suivi des opérations qu'il décide et de prendre en compte un ensemble de facteurs qui peuvent plomber une opération, son déploiement comme sa conduite. C'est la crédibilité et la légitimité des activités les plus visibles de l'ONU qui sont en jeu, comme celles du Conseil de sécurité en tant qu'organe collectif de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La pratique du Conseil de sécurité a fait qu'il s'est presque entièrement reposé sur le Secrétariat pour préparer, conduire et évaluer les opérations de maintien de la paix ; les rapports du Secrétaire général (qui sont influençables à la marge par les Etats) constituent la colonne vertébrale des décisions que le Conseil est amené à prendre. L'absence de comité militaire (le Comité d'état-major ne fonctionnant plus depuis 1947) a laissé le champ libre au Secrétariat (et in fine induit une perte de contrôle du Conseil) sur la préparation des opérations : les Etats ne sont pas amenés à donner leur avis sur les documents de planification (concept d'opération, règles d'engagement, plan d'opération), contrairement à ce qui se passe à l'OTAN et à l'UE (revue de mission tous les 6 mois). En dépit de la pratique récente des missions spéciales du Conseil, celui-ci s'est relativement coupé de la réalité du terrain, « aux mains » du Représentant spécial du Secrétaire général. Le Conseil de sécurité n'a aucun contrôle sur le budget des opérations qu'il décide, processus entièrement mené au sein de l'Assemblée générale et de sa Vème Commission. En dépit de la création en 2005 de la Commission de Consolidation de la paix (qui relève à la fois du Conseil et de l'Assemblée, selon les phases de la crise), l'autorité du Conseil sur les composantes d'une opération relevant des agences spécialisées, fonds et programmes

est très faible, voire inexistante. Enfin, le Conseil de sécurité dialogue peu avec les contributeurs en troupes et financiers ; les réunions de contributeurs de troupes ne sont pas parvenues à les impliquer réellement et ils ont l'impression de ne pas être écoutés ni par les membres du Conseil de sécurité ni par le Secrétariat ; il n'existe donc aucune homogénéité d'interprétation des mandats votés.

En dépit d'un rôle central dans la décision d'une opération, on est aujourd'hui conduit à constater une certaine absence du Conseil dans la mise en œuvre des opérations que les réunions informelles convoquées en cas de crise ne peuvent pallier. Cette situation a souvent amené certains membres du Conseil de sécurité à se désolidariser des difficultés du Secrétariat pour trouver et déployer des troupes adéquates, équipées et en nombre suffisant (exemples du Darfour, du Tchad, de la RDC et sans doute bientôt de la Somalie), sans voir que cela détruit in fine la crédibilité et la légitimité des décisions du Conseil. Certains membres du Conseil reconnaissent que cette situation n'est plus tenable. L'ensemble des acteurs du maintien de la paix doit aujourd'hui s'engager dans une même voie et pour un même objectif : l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Pour cela, l'ambition des mandats doit sans doute être revue à la baisse ; leur mise en œuvre marquée par des étapes réalistes et des priorités clairement définies ; le pourquoi doit venir avant le comment, la stratégie avant les moyens ; l'intégration des différents acteurs doit être renforcée. La création d'une opération ne peut pas être la seule solution envisagée. L'accent doit être avant toute chose mis sur le processus politique. Les causes profondes des difficultés de l'ONU trouvent, en effet, souvent leur source dans des conflits non résolus par les parties (attitude du Rwanda en RDC, faiblesse du gouvernement de Kabila, etc.). La pratique du maintien de la paix et des processus de décision qui y sont liés doit tout de même évoluer.

Afin d'enclencher un processus de dialogue plus systématique entre les différents acteurs, plusieurs propositions peuvent

être formulées en privilégiant le cadre des structures existantes.

- le Comité d'état-major pourrait sortir de son sommeil, être à nouveau saisi par le Conseil pour exercer son rôle de conseil militaire prévu par la Charte (Article 47). Pour ce faire, il devrait inviter de manière systématique les autres membres du Conseil et les contributeurs de troupes concernés. Ses réunions auraient pour objet de recueillir un avis systématique des nations sur les différents documents de planification à tous les stades de l'opération, et de dialoguer avec le Bureau des Affaires militaires du DOMP sur le suivi de l'opération. Ce travail militaire, technique et régulier permettrait aussi de réduire le fossé entre décideurs et contributeurs. Les avis (et non les décisions) de ce comité pourraient alimenter les consultations informelles entre experts que tient le Conseil tout au long de son processus de décision. Il pourrait aussi être décidé qu'un nouveau comité, politico-militaire, entre le niveau technique du Comité d'état-major et le niveau politique du Conseil de sécurité, soit créé.

- le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix mis en place en 2001 doit être tiré de sa léthargie et être utilisé comme enceinte de débats sur les aspects transversaux du maintien de la paix : protection des civils dans les conflits armés, sanctions et maintien de la paix, police et maintien de la paix, état de droit et maintien de la paix, action contre les mines, stratégie de sortie de crise, aspects humanitaires et maintien de la paix, réforme du secteur de la sécurité, DDR, impact du maintien de la paix sur les économies locales, etc. Ce Groupe pourrait également étudier les rapports de leçons apprises élaborés par le DOMP. Des sous-groupes sur les thèmes importants du moment pourraient être créés afin de faire avancer plus vite les possibles recommandations. Les débats de ce Groupe pourraient aboutir, si nécessaire, à des résolutions ou des déclarations du Conseil et être relayés par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix à la participation plus large (133 Etats membres).

- un Groupe de travail sur les aspects financiers des opérations de maintien de la paix pourrait être créé afin de mieux évaluer des besoins financiers de chaque opération, de les prendre en compte dans le projet de résolution, et surtout assurer une meilleure communication et information entre le Conseil, les services concernés du Secrétariat (DAM et Département de la Gestion) et la Vème Commission de l'Assemblée générale. A défaut, des consultations informelles spécifiques pourraient être tenues au cours du processus de décision d'une opération.

De telles réformes, ajoutées à celles en cours au sein du DOMP, sont mieux à même de faire partager le fardeau de la décision et du suivi des opérations, de mieux faire circuler l'information et de mettre des garde-fous à ceux qui voudraient entraîner le maintien de la paix au-delà de ses limites. Elles pourraient aussi in fine rapprocher certains Etats (principalement occidentaux) du maintien de la paix onusien en améliorant l'efficacité militaire des opérations de maintien de la paix, leur rendre la confiance qu'ils ont perdu avec les échecs en Bosnie et en Somalie. En ce sens, les réformes à entreprendre ne signifient pas simplement toucher à l'outil de gestion, mais également à la façon dont sont administrées les opérations de maintien de la paix par le Secrétariat et dont elles sont décidées par le Conseil de sécurité. Il doit exister un continuum non seulement dans le traitement de la crise, mais également dans les décisions prises à tous les niveaux, depuis le terrain jusqu'au siège de l'organisation. Ceci implique un dialogue constant entre le RSSG et le DOMP et une coordination de tous les instants, tout en évitant les « sept péchés capitaux » du maintien de la paix (que sont : l'ignorance, l'arrogance, la partialité, l'impotence, la précipitation, l'inflexibilité et les fausses promesses). Un travail approfondi est également à engager sur la coopération opérationnelle entre l'ONU

et ses partenaires régionaux (UE, OTAN, UA) en dépit de la volonté de chacune de garder sa visibilité et son autonomie. Enfin, le Secrétariat des Nations Unies devrait entamer un travail de réflexion sur l'impact de ses opérations sur les acteurs locaux, leurs effets destructurants pour l'économie et le mode de vie locaux, et l'appropriation comme la désappropriation des processus proposés par la « communauté internationale ».

* * *

L'ONU vit aujourd'hui, et depuis 1999, un nouveau pic du maintien de la paix avec près de 120 000 personnes déployées dans une vingtaine d'opérations. C'est le deuxième « déployeur » au monde, après les Etats-Unis. Cette croissance exponentielle ne doit pas entraîner une fuite en avant et des crises à répétition, mais être l'occasion de faire des progrès et des réformes en profondeur. Un maintien de la paix plus mûre doit sortir de cette crise de croissance. Il faut que les opérations de maintien de la paix se départissent de leur image souvent négative de lenteur, d'inefficacité et d'enlisement. Ce sont des entreprises de longue haleine et doivent être ainsi perçues. Elles ne peuvent reconstruire un pays en deux ou trois ans; cela doit être compris et accepté comme tel. Elles ne constituent que des outils, parmi d'autres, pour reconstruire un Etat. Au regard de l'ampleur de la tâche, leur bilan est loin d'être négatif et elles ont déjà l'immense avantage d'être présentes aux côtés de populations en souffrance. Leur légitimité comme leur faiblesse provient de leur caractère universel. Les rendre plus efficace, c'est aussi renforcer leur légitimité, sans parler de leur crédibilité, à l'heure où d'autres organisations font face aux mêmes défis dans des crises tout aussi complexes (en Afghanistan, notamment).²⁶

Le Bulletin du maintien de la paix est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique « Bulletin ». Vous pouvez nous joindre à l'adresse bulletin.maintien.paix@gmail.com. ISSN 1192-909X