

LE MAINTIEN DE LA PAIX A L'ONU: DES MISSIONS EN EVOLUTION

Au cours des dernières années, l'ONU a fortement étendu ses missions de paix: sur le fond, elle associe de plus en plus le classique maintien à une consolidation moderne de la paix; après une baisse vers le milieu des années 90, le nombre de personnes en uniforme a plus que quintuplé depuis 1999. Il n'est donc pas étonnant que l'Organisation mondiale touche de plus en plus fréquemment à la limite de ses capacités. Pour faire face aux défis de l'avenir, il est nécessaire de combler rapidement les déficits actuels.



Casques bleus français dans le sud du Liban, septembre 2006

Ali Hashisho/Reuters

Lors de sa première intervention au Conseil de sécurité, le nouveau Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, a déclaré donner une place prioritaire aux problèmes de l'Afrique dans son futur programme de travail. Outre la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, il veut notamment s'attaquer aux nombreux conflits armés. Dans ce cadre, les opérations de maintien de la paix jouent un rôle primordial. Depuis quelques années, leur importance a continuellement augmenté pour atteindre un summum en août 2006, lorsque le Conseil de sécurité a lancé trois nouvelles missions en l'espace de 20 jours (Liban, Timor oriental et Darfour).

Au vu de cette expansion, les voix qui mettent en garde contre le recours exagéré aux capacités institutionnelles, financières et militaires de l'ONU et des Etats membres ne font que se multiplier. Ceci d'autant plus que le maintien «classique» de la paix par des missions d'observation et de contrôle est de plus en plus fréquemment remplacé

par des missions complexes et multidimensionnelles disposant d'un mandat robuste.

Processus d'apprentissage dans les années 90

Depuis 1948, les opérations de maintien de la paix ont radicalement changé. Le maintien de la paix du temps de la Guerre froide reposait sur trois principes fondamentaux à caractère souverain et intergouvernemental: les missions étaient impartiales, exigeaient l'accord de toutes les parties au conflit et l'usage de la force était limité à la légitime défense. Elles avaient pour but d'assurer l'application d'un cessez-le-feu ou d'un traité de paix; à cette fin, des soldats faiblement armés, chargés de surveiller les frontières, et des observateurs militaires étaient postés entre les parties au conflit.

La chute du mur de Berlin entraîna un changement de la menace internationale. Dès lors, la situation n'était plus marquée par les conflits interétatiques, mais par une violence interne. Dans un cadre chaotique

rassemblant forces de l'ordre nationales, rebelles et warlords, ces «nouvelles guerres» se distinguaient par les attaques contre la population civile et les violations massives des droits de l'homme. Cet environnement stratégique et la nouvelle liberté d'action due à la fin de la confrontation Est-Ouest poussèrent le Conseil de sécurité à modifier les objectifs - mais pas les moyens - du maintien de la paix. La doctrine selon laquelle un traité de paix était la condition nécessaire à une mission ne jouissait plus d'une validité absolue: il s'agissait désormais plutôt d'aplanir la voie vers la paix en intervenant activement dans les conflits.

A l'euphorie du début des années 90 succéda rapidement le désenchantement. Les désastres humanitaires en Somalie, en ex-Yougoslavie et au Rwanda démontrèrent clairement que, dans un environnement transformé, le nouvel objectif ne pouvait pas être atteint par les anciens moyens. L'ONU diminua alors nettement ses opérations de paix.

Demande croissante

Ce n'est qu'après 1999 que le nombre des troupes et forces de police augmenta de nouveau fortement - une tendance qui se poursuit. Les raisons sont multiples. Premièrement, de nombreux Etats membres comprirent que l'ONU ne possède ni les capacités opérationnelles ni le soutien politique en situation de crise pour mettre en œuvre des mesures *coercitives* en vue d'assurer la paix. Ceci conduisit à la formulation d'attentes et d'objectifs plus réalistes.

Deuxièmement, les alternatives dans le sens d'une intervention d'organisations régionales ne répondirent pas aux attentes.

Beaucoup de ces organisations, notamment en Afrique, ne disposaient pas des ressources nécessaires, d'autres furent retenues par des intérêts politiques contradictoires ou la mauvaise volonté des Etats membres qui auraient justement été à même d'agir.

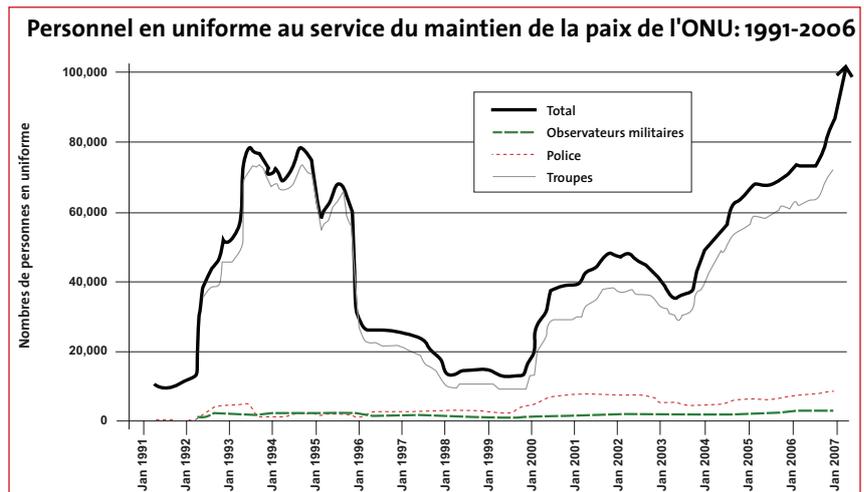
Troisièmement, l'ONU possède, en tant qu'Organisation mondiale d'Etats égaux, une légitimité bien particulière. La récente démarche unilatérale des grandes puissances dans la lutte contre le terrorisme, qui s'est superposée à de nombreux conflits régionaux, souligne la nécessité de l'approche globale et multilatérale de l'ONU. Malgré toutes ses faiblesses, elle incarne toujours des principes et des idéaux qui sont largement partagés dans la communauté internationale et qui constituent une base pour des opérations de paix qu'aucune autre organisation, et encore moins un Etat, n'est à même de fournir.

Eventail de tâches élargi

L'expansion des troupes onusiennes pour le maintien de la paix s'associe à un nouveau profil de fond qui se manifeste par un éventail de tâches plus large. Outre les missions de soutien, de contrôle et d'observation, de nouvelles tâches apparaissent dans le cadre de la consolidation de la paix (*peacebuilding*). Citons, entre autres, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des soldats, l'aide humanitaire, le rapatriement de réfugiés, les tâches administratives et la reconstruction des (infra)structures publiques ou la réforme du secteur de la sécurité. L'association du maintien traditionnel de la paix à des composantes de *peacebuilding* s'impose comme la caractéristique centrale de missions intégrées et multidimensionnelles.

Cette modification du profil d'activité exige une adaptation des moyens – notamment en ce qui concerne l'usage de la force. Les parties au conflit doivent certes toujours approuver l'envoi d'une mission de l'ONU; mais, comme la paix est généralement fragile et les forces locales souvent incapables d'en assurer efficacement le maintien, les troupes onusiennes doivent par exemple pouvoir agir radicalement contre les bandes de rebelles. C'est pourquoi la plupart des missions disposent, au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, d'un mandat dit «robuste» qui permet aux troupes onusiennes d'user si nécessaire de la force pour remplir leur mission.

Globalement, la tendance à la formation de missions intégrées se poursuit et l'im-



Source: www.un.org/Depts/dpko/chart.pdf

portance des composantes de la consolidation de la paix va donc encore augmenter. Sachant que les Etats qui ont vécu la guerre civile retombent souvent dans la violence, la consolidation de la paix joue un rôle primordial. La «Peacebuilding Commission» nouvellement fondée est un instrument potentiel précieux pour enchaîner les diverses tâches et en optimiser les interfaces.

Limites des capacités

Un facteur primordial pour le succès des opérations de maintien de la paix est la volonté politique de la communauté internationale à mettre à disposition des ressources nécessaires. Une commission d'experts de l'ONU présidée par M. Lakhdar Brahimi considéra en 2000 qu'il y aurait au plus une nouvelle grosse opération à réaliser par an. En 2002, M. Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, mettait déjà en garde que l'ONU ne pourrait faire face à un accroissement massif de missions. Ce n'est que grâce à l'embauche de beaucoup de personnel supplémentaire qu'il fut possible de réaliser cinq grosses missions en 2003-2004.

La mise en œuvre de trois opérations de paix en août 2006, suivies par une quatrième en janvier 2007 (Népal), entraîne d'énormes besoins supplémentaires en personnel. Les estimations sont de l'ordre de 43% pour le personnel militaire, d'environ 50% pour le personnel civil et même d'environ 80% pour les forces de police. Il est évident que l'ONU atteint la limite de ses capacités à divers niveaux et que les déficits doivent être rapidement comblés.

Déficits institutionnels

Un problème central est l'embauche de personnel qualifié. L'ONU peut certes couvrir

ses besoins en infanterie légère et mécanisée, car beaucoup de pays en voie de développement sont prêts à détacher une partie de leurs forces armées (dont les effectifs sont souvent excessifs). Néanmoins, ces soldats sont souvent insuffisamment qualifiés et un équipement adéquat doit être financé par des Etats tiers. Et il est encore plus difficile de trouver du personnel militaire spécialisé pour des tâches complexes, comme par exemple dans le domaine de la reconnaissance ou de la logistique.

On enregistre en outre une véritable pénurie dans le domaine des forces de police. De nombreux pays manquent de policiers ayant une bonne formation et de l'expérience. Il est donc difficile de recruter du personnel sans baisser les standards de qualité. Pour les seules missions au Darfour et au Timor oriental, il pourrait bien s'écouler deux ans avant que les opérations puissent avoir lieu avec tout le personnel prévu. De plus, suite aux nombreuses affaires concernant les abus sexuels sur les civils, il est nécessaire de vérifier très précisément si le personnel de sécurité est adapté pour des opérations de paix.

Enfin, les opérations multidimensionnelles exigent des experts et administrateurs civils. Ces personnes sont rares, et donc chères. En outre, en raison de consignes sévères, le personnel onusien ne peut pas être muté facilement dans des missions sur le terrain, d'où l'obligation de recruter du nouveau personnel en appliquant des procédures lourdes et compliquées.

Il est urgent de procéder à une réforme complète du secrétariat de l'ONU pour parer à ces gros déficits institutionnels. En effet, une gestion du personnel plus souple, conforme aux besoins de collaborateurs

qualifiés, ainsi qu'un assouplissement du rigide «marché du travail onusien» contribueraient à renforcer les opérations de maintien de la paix.

Il est par ailleurs essentiel qu'entre le quartier général de l'ONU et la mission sur le terrain, les tâches militaires et civiles soient harmonisées et intégrées. Cette démarche, qui avait déjà été recommandée par la Commission Brahimi, est toujours à l'origine de problèmes considérables. Il n'y a toujours pas de structures de commandement (militaire) permanentes, si bien que l'administration de l'ONU doit, pour chaque nouvelle mission, commencer par mettre en place une telle structure. Néanmoins, pour la mission au Liban, de premiers pas ont été faits vers une optimisation radicale en matière de structure de commandement et de principes des opérations.

Défis futurs

Trois grands défis sont à relever. D'abord, la capacité de réaction aux crises doit être renforcée. Au plan stratégique, il s'agit d'établir et d'étendre un système d'alerte anticipée; des améliorations ont déjà été engagées au Département des affaires politiques. Au plan opérationnel, le sommet sur la réforme de l'ONU a voté la création d'une réserve de police permanente. Ainsi, à l'avenir, les nouvelles missions disposent d'une unité de base immédiatement opérationnelle.

Ensuite, il faut approfondir la coopération avec les organisations régionales, le but n'étant pas de mettre en place des alternatives institutionnelles, mais d'exploiter les capacités complémentaires. D'une part, l'ONU envisage de mieux intégrer les services performants d'organes comme l'UE ou l'OTAN. D'autre part, au vu de la situation critique en Afrique, elle tient à aider l'Union Africaine à développer des capacités propres dans le domaine de la promotion de la paix.

Enfin, il faut signaler la tendance à la privatisation des opérations de paix. Tout comme les armées nationales qui délèguent de plus en plus d'activités à des acteurs privés, les missions de l'ONU recourent souvent à des fournisseurs privés pour se procurer certains biens et services. Ils couvrent ainsi efficacement des besoins que les Etats membres ne peuvent ou ne veulent pas satisfaire. Cette démarche met en danger la légitimation politique des troupes de maintien de la paix; il s'agit donc de définir quelles activités l'ONU veut concrètement

Personnel militaire et policier suisse dans les opérations de l'ONU

Mission	Observateurs militaires (dès grade de capitaine)	Policiers
UNTSO (Proche-Orient)	10	
MONUC (Congo)	2	
UNMEE (Ethiopie/Erythrée)	2	
UNOMIG (Géorgie)	5	3
UNMIK (Kosovo)		6
ONUCI (Côte d'Ivoire)		2

déléguer et comment elle veut réguler et surveiller les fournisseurs privés.

Engagement de la Suisse

Depuis son adhésion en 2002, la Suisse est très active au sein de l'ONU. Outre la représentation d'intérêts directs – comme dans le cadre de la politique du personnel – elle a profité de la plus grande liberté d'action pour apporter des idées quant au développement fondamental et institutionnel de l'ONU. Citons à titre d'exemple l'initiative pour la création du nouveau Conseil des droits de l'homme ou le projet de résolution pour la réforme du travail du Conseil de sécurité. Globalement, la Suisse a été très efficace et il est important qu'elle continue à donner idées et impulsions et à représenter activement ses valeurs dans tous les organes de l'ONU – Conseil de sécurité compris.

L'engagement dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU contraste fortement avec ce bilan positif. La Suisse compte certes parmi les principaux fournisseurs de fonds pour les missions de paix, mais la contribution suisse directe est plutôt modeste. Ainsi, à l'heure actuelle – sans tenir compte du personnel civil – on ne compte que 19 observateurs militaires et 11 policiers dans six missions dirigées par l'ONU. La participation aux opérations de maintien de la paix n'est certes qu'un élément dans le portefeuille global de la contribution suisse en faveur de la paix, mais il n'empêche que le potentiel est loin d'être épuisé.

La Suisse doit établir dans quelle mesure elle veut contribuer plus fortement aux missions de l'ONU avec du personnel en uniforme afin de compléter sa promotion civile de la paix, bien développée, par une dimension militaire correspondante. La tendance aux missions intégrées montre que les promotions civile et militaire de la paix ont un effet réciproque et exigent une stratégie et des objectifs communs. Une conception combinée des deux

dimensions serait donc souhaitable dans le sens d'une politique globale de promotion de la paix.

Les besoins croissants des missions onusiennes en services spécialisés logistiques, de la communication ou des transports exigent plus de personnel militaire qualifié. Les nombreuses requêtes internationales prouvent que la Suisse est un partenaire apprécié. Contrairement à la tendance de nombreux Etats occidentaux à se retirer des opérations de paix de l'ONU, notamment en raison d'autres engagements comme en Afghanistan ou en Irak, la Suisse pourrait fournir une contribution ciblée et créer ainsi une véritable plus-value.

Dans ce contexte, la proposition du Conseil fédéral d'augmenter les capacités pour les interventions militaires à l'étranger de 300 à 500 militaires, aurait été judicieuse parce qu'elle aurait rapproché la Suisse à des Etats comparables comme l'Autriche ou la Suède. Un plus gros contingent élargit la liberté d'action et permet une intervention souple. Les interventions à l'étranger dans un cadre multilatéral comptent parmi les tâches fondamentales des armées modernes et sont d'une grande importance pour leur transformation et légitimité.

En complément, il faut examiner comment la Suisse peut fournir une contribution supplémentaire aux importants besoins en forces de police. Globalement, l'extension ciblée de la politique onusienne de la Suisse, jusqu'alors couronnée de succès, aux opérations de maintien de la paix serait un geste clair de la Suisse en faveur de l'ONU. Ceci renforcerait et approfondirait encore sa réputation de partenaire fiable de l'Organisation mondiale.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch