

Le maintien de la paix des Nations Unies

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies fêtent leur 75e anniversaire, ce qui mérite d'être salué. Des études montrent que la présence des troupes de l'ONU est utile pour limiter les violences dans les conflits inter et intraétatiques. Cependant, le maintien de la paix des Nations Unies se voit aujourd'hui confronté à de grands défis.

Par Corinne Bara

En 2023, le monde fête le 75e anniversaire des opérations de maintien de la paix déployées par l'ONU. C'est au cours de la guerre israélo-arabe de 1948 que l'ONU a testé pour la première fois un concept relativement contrintuitif: envoyer des soldats non pas pour faire la guerre, mais pour conserver la paix. L'Organisme de Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) avait pour mission d'aider Israël et les États arabes voisins à maintenir un cessez-le-feu. L'image emblématique des Casques bleus incarne aujourd'hui l'action de l'ONU dans le chaos de la guerre. Depuis 1948, plus de deux millions d'hommes et de femmes ont servi dans 71 missions de l'ONU et plus de 4300 soldats de la paix provenant de 130 pays ont été tués pour cette cause.

L'efficacité des opérations de maintien de la paix fait l'objet d'un large consensus depuis dix ans. Cependant, les avis n'ont pas toujours été aussi unanimes. Lorsque les Casques bleus se sont révélés impuissants face aux massacres perpétrés au milieu des années 1990 au Rwanda et à Srebrenica, le déploiement de soldats équipés d'armes légères parmi des belligérants déterminés à tuer semblait utopique. Les perceptions ont évolué lorsque les chercheurs ont commencé à se demander si un maintien de la paix (même imparfait) n'était pas préférable à l'inaction totale. Ils en ont conclu que c'était le cas. Les Nations Unies n'ont lancé aucune nouvelle mission militaire depuis 2014. À l'heure où le maintien de la paix de l'ONU



Forces de maintien de la paix des Nations Unies de la MONUSCO en République démocratique du Congo en août 2013. *Thomas Mukoya / Reuters*

traverse une crise dans un monde divisé, il est plus important que jamais de réfléchir à ces 75 ans d'expérience afin de comprendre la capacité de ces opérations à sauver des vies et les défis auxquels elles sont confrontées.

Efficacité du maintien de la paix

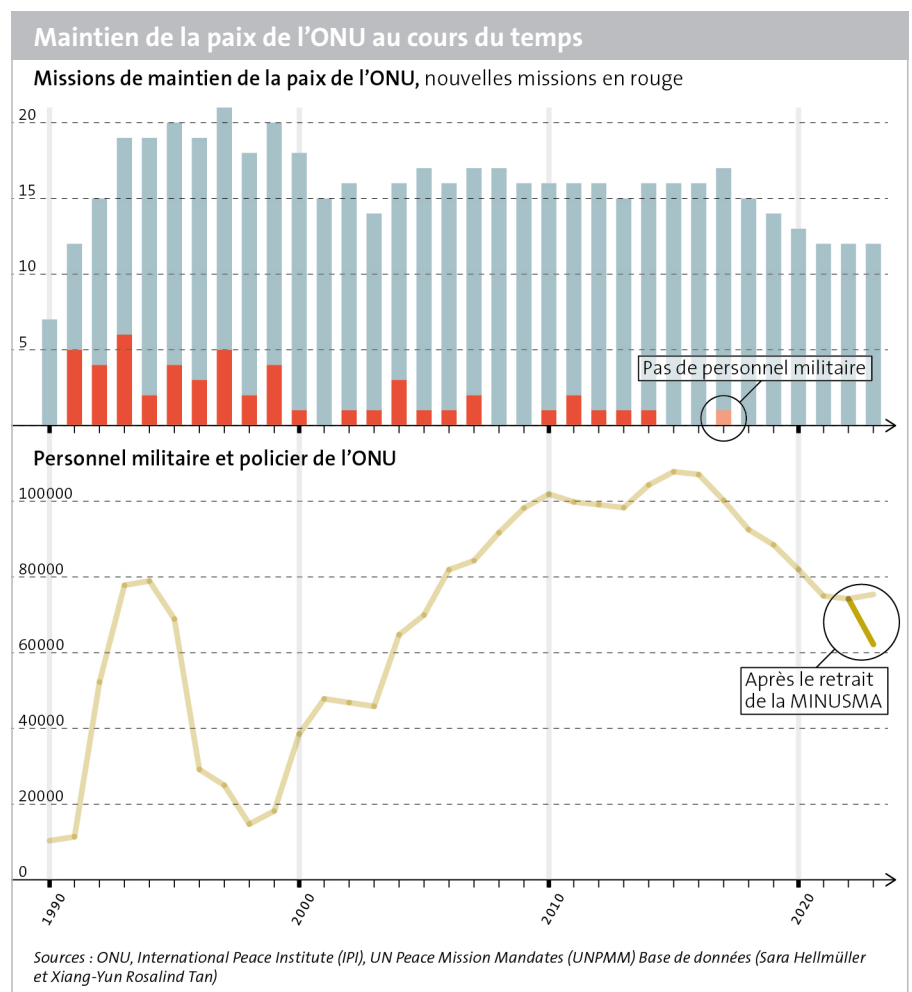
Les opérations de maintien de la paix de l'ONU visent à faciliter la transition de la guerre à la paix. Elles se distinguent des interventions militaires (comme les opérations de l'OTAN en Bosnie et en Libye) par le fait qu'elles sont impartiales et déployées avec l'accord des principales parties

au conflit. Les missions traditionnelles, telles que l'ONUST ou la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), surveillent les cessez-le-feu et maintiennent des zones tampons entre les belligérants. Les missions multidimensionnelles modernes sont plus ambitieuses. En plus de limiter la violence, elles s'emploient à créer les conditions d'une paix durable par la transformation des institutions politiques, économiques et sociales. Pour mener à bien ces diverses tâches, les soldats armés sont épaulés par des policiers et du personnel civil.

À la lumière de ces différents objectifs, comment les équipes de recherche évaluent-elles l'efficacité du maintien de la paix? Elles comparent les conflits dans lesquels des opérations de maintien de la paix ont été déployées à des conflits similaires qui n'en ont pas bénéficié. La question n'est pas de savoir s'il y a un écart entre les aspirations et les résultats d'une mission, mais si la présence d'une opération de maintien de la paix a atténué les répercussions d'un conflit. La tâche est ardue. En premier lieu, la notion d'«atténuation» peut renvoyer à différents critères: réduction de la violence, raccourcissement de la durée des hostilités, prolongation de la paix, amélioration des moyens de subsistance, etc. En deuxième lieu, il est difficile de trouver des situations réellement comparables avec et sans maintien de la paix, car les Casques bleus sont généralement envoyés là où leur présence est la plus nécessaire. Le troisième écueil consiste à faire la différence entre les effets des opérations de maintien de la paix et ceux d'autres initiatives concomitantes, telles que la médiation, l'aide au développement ou les sanctions. Pour relever ces défis, les études s'appuient sur les progrès réalisés en matière de science des données et sur des modèles statistiques de pointe, associés à des recherches sur le terrain dans les zones de guerre.

Dans l'ensemble, ces études montrent que les opérations de maintien de la paix de l'ONU peuvent réduire la violence lors des conflits. Si les missions déployées disposent d'un effectif suffisant, moins de soldats des parties au conflit meurent sur le champ de bataille et moins de civils sont tués, qu'il s'agisse de victimes collatérales ou de populations ciblées volontairement. Les Casques bleus peuvent également empêcher la propagation de la violence à l'intérieur des pays et entre eux. En outre, il a été démontré que le déploiement d'opérations de maintien de la paix raccourcit les guerres et réduit les risques que les conflits reprennent par la suite.

Le message clé de ces études est que les soldats de la paix sauvent des vies. Mais comment? Si les Casques bleus peuvent s'engager dans des combats, c'est généralement pour se défendre et pour protéger des populations menacées. Le maintien de la paix ne repose pas sur la supériorité militaire. Au contraire, la présence des soldats de la paix a un effet dissuasif et complique les initiatives des agresseurs potentiels. Les activités de surveillance et de communication de données des Casques bleus limitent la possibilité d'attaques-surprises et freinent la diffusion d'informations erronées susceptibles



d'aggraver les conflits. L'interposition des soldats de la paix rend les manœuvres militaires plus difficiles. De plus, leur suivi augmente les chances que les actes violents soient révélés au grand jour et entachent la réputation de leurs auteurs, ce qui peut entraîner la perte d'alliés vitaux.

Les résultats enregistrés sont inégaux. On constate des effets moyens sur un éventail très varié de missions. En outre, bien que ce soit la réduction de la violence qui atténue le plus directement les souffrances humaines, les missions de l'ONU ont de plus grandes ambitions. Le maintien de la paix peut également entraîner des conséquences négatives. Certaines sont liées à de véritables échecs ou fautes, d'autres sont difficiles à éviter sans être sous-tendues par de mauvaises intentions. La première catégorie comprend l'exploitation et les abus à caractère sexuel commis par les soldats de la paix à l'encontre de personnes qu'ils sont censés protéger. Les incidents se comptent par milliers et touchent plusieurs missions.

La deuxième catégorie englobe des phénomènes tels que les économies de maintien de la paix, c'est-à-dire les distorsions locales de l'économie résultant de la demande de main-d'œuvre et de ressources générée par les missions, qui baisse rapidement lorsque celles-ci se retirent.

Un monde en pleine mutation

Le maintien de la paix a toujours été ce que les États en font. Pendant la guerre froide, les cinq membres permanents (*permanent five*, P5) du Conseil de sécurité de l'ONU, qui peuvent mettre leur veto aux opérations, sont rarement parvenus à se mettre d'accord sur des opérations de maintien de la paix. Les quelques missions mises en place jouaient un rôle traditionnel d'interposition et de surveillance. L'ONU a lancé un nombre record de missions juste après la guerre froide (voir graphique à la page 2). Mais alors que ces opérations étaient déployées sur des théâtres de guerre particulièrement violents, la plupart n'avaient pas le mandat ou la puissance nécessaire pour

empêcher les atrocités. Au début du millénaire ont émergé les concepts de responsabilité de protéger (R2P) et de guerre contre le terrorisme. Les missions sont alors devenues plus ambitieuses, s'accompagnant parfois de postures militaires fortes. Les missions de stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) et au Mali (MINUSMA) illustrent cette évolution: elles peuvent utiliser la force militaire de façon proactive pour combattre des agresseurs avant que ceux-ci commettent des attaques contre la mission ou touchent des civils.

Aujourd'hui, le maintien de la paix de l'ONU est revenu à son point de départ. La rivalité entre grandes puissances limite de nouveau la capacité du Conseil de sécurité à maintenir la paix et la sécurité à l'échelle internationale. Les relations entre la Russie et l'Occident se sont rapidement détériorées après l'annexion de la Crimée en 2014 et ont atteint leur point le plus bas avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022. Outre la Russie, la Chine et les puissances régionales montantes s'affirment et rejettent les mandats traitant des droits humains, des questions de genre ou de la société civile, ainsi que les autres initiatives considérées comme une intrusion dans la souveraineté de l'État et un soutien aux valeurs libérales occidentales.

Bien que le Conseil de sécurité de l'ONU ait tendance à prolonger le mandat des missions existantes, le droit de veto de la Russie complique tout accord sur de nouvelles missions. Par conséquent, aucune nouvelle opération de maintien de la paix avec des troupes armées n'a été lancée depuis 2014, et alors que l'ONU comptait à son âge d'or plus de 100 000 personnes sur le terrain dans le monde entier, ce chiffre a aujourd'hui chuté à un niveau inédit depuis près de 20 ans (voir graphique à la page 2). Et il devrait encore reculer avec le retrait prochain de la MINUSMA, l'une des plus grandes missions de l'ONU, mobilisant 13 000 personnes. La MINUSMA a été expulsée par le gouvernement malien, en partie parce que l'ONU a condamné la junte militaire pour les massacres commis en collaboration avec les mercenaires russes de Wagner.

Outre la reconfiguration des forces géopolitiques, la montée des tendances autoritaires à travers le monde exerce une pression sur le budget des opérations de paix de l'ONU. Le «bloc occidental» du P5 ne fait pas exception. L'administration Trump, par exemple, a nettement réduit les contributions financières des États-Unis au maintien de la paix. La répartition inégale de la

Déploiements suisses de maintien de la paix

Org.	Mission ¹	Personnel
ONU	ONUST, Moyen-Orient	1 chef de mission; 12 militaires (observateurs, officiers d'état-major)
ONU	MINUSMA, Mali	5 militaires (officiers d'état-major, spécialistes du déminage et du renseignement); 1 policier ²
ONU	MONUSCO, République démocratique du Congo	5 militaires (spécialistes du déminage); 2 policiers
ONU	MINUSS, Soudan du Sud	4 militaires (1 officier d'état-major, 3 spécialistes du déminage); 1 policier
ONU	UNMOGIP, Cachemire	2 militaires (observateurs)
ONU	MINURSO, Sahara occidental	1 militaire (observateur)
OTAN	KFOR, Kosovo	181 militaires armés
UE	EUFOR Althea, Bosnie-Herzégovine	26 militaires armés
	Commission de supervision des nations neutres, Corée (Nord-Sud)	5 militaires (dont le chef de mission)
Données en septembre 2023, les chiffres exacts peuvent varier.		
1 Comprend uniquement les missions de maintien de la paix dotées de personnel en uniforme. La Suisse participe également à des missions politiques spéciales et à des missions purement civiles de consolidation de la paix telles que l'EUCAP Sahel au Mali avec 2 formateurs de police ou la MINUATS au Soudan avec 2 spécialistes du déminage. 1 officier de police intégrera la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie au cours des prochains mois.		
2 Avec jusqu'à 6 policiers, la MINUSMA était au printemps 2023 la mission qui avait compté le plus grand contingent de police suisse.		
Sources: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) (militaires); Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (police)		

charge de personnel constitue un problème plus persistant. Mais alors que leur personnel est essentiel à la poursuite des opérations, beaucoup de ces nations affichent elles-mêmes un bilan contestable en matière de droits humains. Un autre défi consiste à attirer suffisamment de policiers pour les opérations de l'ONU. Les forces de police se sont révélées très efficaces pour limiter la violence, mais contrairement aux militaires, elles restent indispensables dans leurs pays, même en temps de paix.

Enfin, l'ONU doit trouver un équilibre entre la nature évolutive des conflits et les trois principes fondamentaux du maintien de la paix (le consentement des principales parties au conflit, l'impartialité et l'usage de la force uniquement en cas de légitime défense ou pour défendre le mandat). Les conflits ne sont pas les mêmes aujourd'hui qu'à l'époque où ces principes ont été adoptés. Le consentement des principales parties, par exemple, suppose que celles-ci soient clairement définies et ouvertes à des pourparlers permettant de solliciter leur accord aux opérations de maintien de la paix. Le paysage fragmenté des conflits modernes, qui impliquent une myriade de groupes armés aux objectifs variés, com-

plique l'application de ce principe. Dans ce contexte, le consentement se résume désormais souvent à celui du pays hôte. Cette situation a suscité des inquiétudes quant au fait que l'ONU pourrait être centrée sur les États, soutenir des régimes autoritaires ou se montrer trop indulgente face aux violations des droits humains commises par les gouvernements, de peur de perdre leur consentement – une crainte qui n'est pas sans fondement à la lumière de l'expulsion récente de la MINUSMA au Mali.

Or, opérer avec le consentement des parties n'est pas une simple posture idéaliste, mais une condition essentielle pour assurer la sécurité des soldats de la paix et leur permettre de faire leur travail. Sans ce consentement, les acteurs armés feront obstruction aux Casques bleus, procéderont à des intimidations et, dans le pire des cas, utiliseront la violence à leur rencontre. Il en va de même pour les deux autres principes. L'usage excessif de la force ou le manque d'impartialité des soldats de la paix de l'ONU ne sont pas problématiques parce qu'ils rompent avec des principes établis depuis 75 ans, mais parce qu'ils mettent en danger les Casques bleus et les populations qu'ils ont la charge de protéger.

La Suisse et le maintien de la paix

Pour la Suisse, le 75^e anniversaire des opérations de maintien de la paix de l'ONU coïncide avec sa toute première adhésion au Conseil de sécurité. D'ailleurs, la toute première mission de l'ONU il y a 75 ans, l'ONUST, est aussi la première dirigée par un officier suisse, le général de division Patrick Gauchat, qui occupe ce poste depuis 2021.

Si l'on s'en tient aux chiffres, la Suisse n'est pas un acteur majeur du maintien de la paix de l'ONU. Elle compte actuellement quelque 35 militaires et policiers dans six missions de maintien de la paix différentes conduites par l'ONU (voir tableau à la page 3). Aucun d'entre eux n'est armé. Il s'agit donc de Bérêts bleus, plutôt que de Casques bleus. La Force pour le Kosovo (KFOR) dirigée par l'OTAN et une opération menée par l'UE en Bosnie-Herzégovine constituent actuellement les principales contributions militaires de la Suisse. Contrairement aux experts suisses de l'ONU en mission, les contingents au Kosovo et en Bosnie sont armés pour leur propre protection.

La Suisse n'est pas la seule nation à apporter une contribution modeste aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Les chercheurs considèrent ces «contributions symboliques» (quelques personnes par mission) comme une forme spécifique de participation lorsqu'il n'est pas possible ou souhaitable d'envoyer des contingents plus importants. Dans le cas de la Suisse, la contrainte est essentiellement d'ordre juridique: le Code militaire du pays interdit le déploiement de soldats armés sans l'approbation de l'Assemblée fédérale. Une tentative de modifier ce principe (la «loi sur les Casques bleus») a été rejetée en 1994 par les Suisses lors d'une votation populaire. Dans le cadre de ces contraintes, la Suisse s'efforce de valoriser ses contributions en fournissant une expertise de niche, en déminage humanitaire par exemple, en mettant à disposition des officiers d'état-major expérimentés ou en proposant son savoir-faire en matière de réforme du secteur de la sécurité.

La neutralité en soi n'est pas un obstacle à la participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. D'autres pays neutres (ou anciennement neutres) comme la Fin-

lande, l'Irlande, l'Autriche ou la Suède ont fourni des contingents armés. Pour la Suisse, le déploiement de soldats de la paix serait compatible avec le droit de la neutralité précisément parce que les missions de l'ONU reposent sur les trois principes du consentement, de l'impartialité et du non-recours à la force. De fait, ces principes recourent de façon remarquable les fondements de la neutralité et de la politique de défense de la Suisse.

La Suisse s'efforce actuellement d'intensifier son rôle dans le maintien de la paix de l'ONU. En 2020, le Conseil fédéral a chargé les départements de la défense (DDPS) et des affaires étrangères (DFAE) de mettre en œuvre plusieurs mesures dans cette optique. Depuis, la Suisse s'est engagée à fournir trois unités de la taille d'une compagnie pour d'éventuels déploiements futurs de l'ONU. Cette promesse n'est pas contraignante et la décision de déploiement nécessiterait l'approbation du Parlement, comme pour tous les déploiements mobilisant plus d'une centaine de soldats ou durant plus de trois semaines.

La Suisse a également mis au point une approche pratique pour contribuer à l'objectif de l'ONU consistant à renforcer la participation des femmes au maintien de la paix. Un nouveau parcours professionnel permet aux forces armées de recruter des femmes, même sans expérience militaire préalable, dans les opérations de maintien de la paix. Les femmes éligibles suivent une formation militaire de 12 semaines avant d'être déployées au Kosovo. Depuis 2020, 50 femmes ont fait usage de cette possibilité et intégré les forces armées après avoir servi dans la KFOR.

Perspectives

En 75 ans, les Casques bleus et les Bérêts bleus de l'ONU sont devenus un symbole reconnu dans le monde entier de l'engagement à protéger les populations de la guerre et de la violence au-delà des frontières nationales. Malgré les immenses défis auxquels elles se heurtent actuellement, les opérations de maintien de la paix de l'ONU devraient perdurer.

D'une part, l'ONU comptabilise aujourd'hui encore plus de personnes sur le terrain que

tous les autres acteurs du maintien de la paix réunis. D'autre part, l'organisation a déjà surmonté d'autres crises, comme le montre la chute brutale des effectifs après les échecs des années 1990 (voir graphique à la page 2). Même au plus fort de la guerre froide, les superpuissances ont réussi à trouver un consensus pour certaines opérations telles que la Force intérimaire des Nations Unies (FINUL) créée en 1978 pour confirmer le retrait des troupes israéliennes du Liban. Même divisé, le Conseil de sécurité de l'ONU parvient encore à s'entendre sur des questions importantes. En 2023, il a notamment adopté à l'unanimité des résolutions visant à condamner les discriminations à l'égard des femmes exercées par les talibans, à étendre l'aide humanitaire transfrontalière à la Syrie et pour la première fois de son histoire, à dénoncer l'antisémitisme.

À court terme, l'ONU est en train de s'adapter afin de remplir son rôle de rétablissement et de maintien de la paix, en donnant par exemple la priorité aux missions politiques. Il s'agit de petites missions qui contribuent à des solutions politiques et à la consolidation de la paix civile. Elles sont moins intrusives, moins coûteuses et mobilisent moins de personnel, ce qui permet de trouver plus facilement un accord. L'ONU souligne également l'importance d'assurer le maintien de la paix en partenariat avec des organisations régionales (telles que l'Union africaine) ou des coalitions ad hoc d'États. Si le «maintien de la paix en partenariat» désigne généralement le déploiement conjoint ou successif de missions de l'ONU et extérieures à l'ONU, la simple délégation du maintien de la paix à d'autres entités pourrait à l'avenir devenir une réalité. Cependant, les missions mises en place par des organisations régionales ou des coalitions ad hoc sont souvent axées sur les aspects militaires, alors que la force de l'ONU réside dans son approche multidimensionnelle du soutien de la paix. En ce sens, il apparaît impossible de remplacer et d'externaliser le maintien de la paix assuré par les Nations Unies.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la médiation et promotion de la paix.

Corinne Bara est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Fabien Merz
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La planification de la Bundeswehr No 329
La gestion des coûts liés aux catastrophes No 328
L'Asie centrale et la rivalité entre grandes puissances No 327
Promesses et paradoxes de la diplomatie scientifique No 326
Serbie et Kosovo: tensions au coeur des Balkans No 325
L'OTAN et l'article 5 dans le cyberspace No 324

© 2023 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000635109