

AUDITION PARLEMENTAIRE 2008 AUX NATIONS UNIES

New York, 20-21 novembre

Document de travail : séance IV

OPERATIONS DES NATIONS UNIES POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX : LES DIFFICULTES A SURMONTER¹

Informations générales

Le maintien de la paix s'est beaucoup développé depuis les années 90. Il constitue désormais la pierre angulaire des réponses apportées par la communauté internationale aux crises internationales. Il aide les pays déchirés par un conflit à créer les conditions d'une paix durable. D'abord établi sur un modèle militaire avec la mise en place de cessez-le-feu et de séparations des combattants après des guerres entre Etats, le maintien de la paix a évolué et s'est étendu pour devenir un système englobant de nombreux éléments, avec des militaires, des policiers et des civils travaillant ensemble au renforcement de la paix dans la période sensible qui suit les conflits.

Les forces de maintien de la paix des Nations Unies - soldats et officiers de l'armée, forces de police et personnel civil de nombreux pays - suivent les processus de paix engagés dans les situations d'après-conflit et aident les parties en présence à mettre en œuvre l'accord de paix qu'elles ont signé. Cette assistance prend de nombreuses formes : promotion de la sécurité humaine, mesures de rétablissement de la confiance, accords de partage du pouvoir, assistance électorale, renforcement de l'état de droit et développement économique et social. Depuis la fin de la Guerre froide, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont souvent associées au renforcement de la paix dans le cadre d'opérations multidimensionnelles complexes mises en place sur les lieux de conflits internes.

L'assistance électorale des Nations Unies est devenue une caractéristique de plus en plus essentielle des opérations de maintien de la paix. Dernièrement, les missions de paix de l'ONU ont facilité les élections dans sept pays au sortir d'un conflit (Afghanistan, Burundi, Haïti, Libéria, Iraq, République démocratique du Congo et Timor-Leste).

L'essentiel sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Près de 110 000 personnes sont au service de 18 opérations de paix dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU sur quatre continents - ce qui signifie que les activités de maintien de la paix de l'ONU ont été multipliées par sept depuis 1999. En outre, le Département de l'appui aux missions créé récemment soutient 12 autres missions spéciales d'ordre politique et/ou de maintien de la paix sur le terrain.

¹ Note d'information établie par le Secrétariat de l'UIP sur la base des rapports officiels de l'ONU et d'autres documents accessibles au public.

Les femmes sont de plus en plus nombreuses à occuper des fonctions essentielles de direction dans les opérations de maintien de la paix. Leur nombre a augmenté de 40 % en un an et demi.

Le budget approuvé pour le maintien de la paix pour la période du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008 est de près de 7,2 milliards de dollars E.-U., ce qui représente environ 0,5 % des dépenses militaires mondiales (estimées à 1 232 milliards de dollars en 2006). L'ONU ne dispose pas d'une force militaire propre et dépend dans ce domaine des contributions des Etats membres. En mars 2008, 118 pays lui fournissaient du personnel militaire et de police pour le maintien de la paix. L'essentiel du personnel militaire est fourni par des pays en développement comme le Pakistan, le Bangladesh, l'Inde, le Nigéria, etc. De leur côté, les pays développés apportent la majeure partie du financement (Etats-Unis en tête, avec 26 % du financement total, suivis du Japon, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de plusieurs autres pays).

Mandat et autorité des missions de maintien de la paix

En vertu de la Charte des Nations Unies, c'est normalement le Conseil de sécurité de l'ONU qui crée et définit les missions de maintien de la paix. Il donne pour ce faire un mandat aux missions - une description de leurs tâches. Pour mettre en place une nouvelle mission de maintien de la paix, ou modifier le mandat ou la force d'une mission existante, il faut que neuf des 15 Etats membres du Conseil de sécurité votent pour. Toutefois, si l'un des cinq membres permanents - Chine, Etats-Unis, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni - vote contre la proposition, elle est abandonnée.

La plupart des opérations de maintien de la paix sont établies et mises en œuvre par l'ONU elle-même avec des troupes fournies par les Etats membres sous commandement opérationnel de l'ONU. Dans d'autres cas, lorsque l'implication directe de l'ONU n'est pas jugée appropriée ou envisageable, le Conseil de sécurité autorise des organisations régionales ou d'autres organisations internationales telles que l'Union européenne (UE), l'Union africaine (UA), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou des « coalitions de pays volontaires » à s'acquitter de certaines fonctions de maintien de la paix ou d'imposition de la paix.

Avantage des missions de maintien de la paix des Nations Unies

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont à la fois efficaces et peu onéreuses par rapport au coût du conflit, auquel s'ajoutent le bilan humain et la dévastation économique. Les missions de maintien de la paix sont déployées là où d'autres ne peuvent pas ou ne veulent pas se charger de créer l'indispensable pont susceptible d'ouvrir la voie à la stabilité et à une paix et un développement durables.

En termes d'investissement(s), les opérations de maintien de la paix conduites par l'ONU - par opposition à celles conduites par des coalitions ad hoc - sont plus économiques et ont l'avantage, en tant que mécanisme intégré, de mutualiser les coûts financier, matériel

et de personnel au plan mondial. Elles ont aussi un autre avantage qui tient à leur caractère multinational, qui est un gage d'impartialité et de légitimité; assure un personnel qui a l'expérience des opérations de maintien de la paix au sortir de conflits; et offre une structure bien rôdée pour coordonner l'assistance internationale.

Les experts estiment qu'il y a un rapport inversement proportionnel manifeste entre la mise en œuvre d'opérations de maintien de la paix et le nombre de victimes de la guerre, ce qui signifie qu'à mesure que le maintien de la paix augmente, le nombre de victimes diminue, sur le court et le long terme. Il ressort d'une étude indépendante majeure que l'ONU est le cadre institutionnel le plus adapté pour pratiquement toutes les grandes missions de restauration de l'Etat qui sont aussi les plus exigeantes, en raison de son coût structurel comparativement peu élevé, de son fort taux de réussite et sa grande légitimité internationale.

Difficultés et recommandations concernant la suite à donner à la réforme des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Depuis la fin des années 90, sous l'autorité du Secrétaire général d'alors, M. Kofi Annan, les efforts se sont intensifiés pour améliorer la capacité de l'ONU en matière d'opérations de maintien de la paix. Pourtant, face à l'augmentation spectaculaire et à la complexité des missions de maintien de la paix, de nombreux problèmes continuent à se poser :

- Il continue à être très difficile de trouver des contingents militaires et de renforcer la participation des pays « du nord ». L'essentiel des troupes est fourni par des pays en développement. Il en résulte une absence de corrélation entre les états habilités à missionner des troupes et ceux qui les fournissent. Lorsque ceux qui ont l'autorité ne sont pas directement impliqués dans une mission, ils se sentent moins concernés par le processus de maintien de la paix dans tel ou tel pays et les destinataires peuvent avoir l'impression que la volonté de la communauté internationale d'aider au maintien de la paix n'est pas suffisante.
- L'ONU ne dispose pas d'une armée permanente susceptible d'être rapidement envoyée sur place pour préserver la paix aux quatre coins du monde. Chaque fois qu'une mission de maintien de la paix est autorisée, l'ONU doit réunir une force multinationale. Ce travail logistique peut prendre beaucoup de temps. Le déploiement des troupes pourrait être accéléré si les pays qui fournissent les contingents militaires décidaient de constituer et de former une armée de réserve pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU, laquelle pourrait donc être déployée pratiquement sans préavis. Cette solution a néanmoins un coût et pourrait aussi avoir des répercussions politiques.
- Autre difficulté, plus grande encore, il faut répondre aux besoins de recrutement de milliers de policiers qualifiés et de personnel civil spécialisé dans la justice, l'administration civile, le développement économique et dans d'autres domaines spécifiques. Le maintien de la paix par l'ONU exige aussi d'autres moyens tels que l'appui aérien tactique, des structures médicales sur le terrain et des

opérations de contrôle de la circulation. Une fois encore, la logistique nécessaire est très complexe et les moyens de l'ONU sont loin de suffire. Le problème est accru par le fait que les principaux contributeurs au budget du maintien de la paix versent souvent leur contribution en retard.

- Les 110 000 personnes qui servent actuellement dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'ONU de diverses cultures militaires, avec des formations différentes. Imposer une discipline et un code de conduite communs à une force aussi hétérogène est extrêmement compliqué. Cette difficulté a été mise en évidence par plusieurs cas d'abus sexuels commis par du personnel de l'ONU ces dernières années. L'ONU a adopté une stratégie globale en trois volets (prévention, imposition et réparation) pour traiter cette question qui suppose, entre autres choses, de créer des services chargés de la conduite et de la discipline. L'ONU travaille également avec les pays qui lui fournissent des troupes pour garantir le suivi effectif et la pleine mise en œuvre des recommandations du Conseiller spécial pour la question de l'exploitation et des abus sexuels.
- Les missions de maintien de la paix rencontrent encore un autre problème, celui des « fauteurs de troubles ». Ce problème se pose le plus souvent dans les pays où il y a plus de deux factions en présence. Un accord de paix signé dans ces circonstances ne peut durer si l'une des factions n'y adhère pas ou si elle décide de s'en affranchir après l'arrivée des forces de maintien de la paix. Lorsque cela se produit, les forces de maintien de la paix peuvent se retrouver prises au piège dans une zone de guerre, ce qui modifie radicalement l'objet de leur mission et accroît le risque qu'elles aient à déplorer des victimes.