

DIX ANS APRÈS LE RAPPORT BRAHIMI SUR LES OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES

QUEL BILAN D'UNE DÉCENNIE DE RÉFORMES?

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

Depuis le début, la réforme a fait partie de l'évolution de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de son adaptation à son environnement : réforme structurelle, réforme opérationnelle, réforme financière. L'ONU est, depuis les lendemains de sa création, engagée dans une réforme perpétuelle (1), dont les étapes se franchissent petit à petit au gré de crises plus ou moins graves. Cela est tout particulièrement vrai dans le domaine du maintien de la paix, dont les opérations sont un instrument qui n'avait pas été prévu par la Charte, mais qui constituent aujourd'hui l'activité la plus importante et la plus connue de l'Organisation. Du fait même de son caractère *sui generis*, le maintien de la paix a aussi subi toute une série de réformes qui l'ont mieux structuré, défini et adapté aux besoins des situations conflictuelles d'aujourd'hui.

Les opérations de maintien de la paix (OMP) ont été inventées, au moment de la crise de Suez, pour être une action d'interposition entre deux Etats belligérants; elles se sont surtout développées, depuis la fin de la Guerre froide, comme une activité pluridisciplinaire, multidimensionnelle, au cœur de guerres civiles et face à une diversité d'acteurs locaux, régionaux et internationaux. Elles comprennent aujourd'hui d'anciennes missions (Minurso, Fnuchyp, Fnuod, Finul (2), qui sont principalement des forces militaires ayant pour mandat d'observer une ligne de cessez-le-feu (3) et des missions complexes (Monuc, Minustah, Minul, Minus, etc. (4)).

(*) Chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherches en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et membre du Réseau francophone de recherches sur les opérations de paix (Université de Montréal, Canada).

(1) Alexandra NOVOSSELOFF, «L'ONU ou la réforme perpétuelle», *Annuaire français de droit international*, 2004, pp. 535-544.

(2) Sahara occidental, Chypre, Plateau du Golan, Sud-Liban, opérations dont la longévité est essentiellement due à l'absence d'entente entre les parties au conflit pour s'engager dans un véritable processus de paix.

(3) Le Secrétariat des Nations Unies fait commencer le «maintien de la paix» en 1948, date des premières missions d'observation (UNMOGIP et ONUST). Il est cependant plus juste de dater le début réel de cette pratique au moment de l'invention de ce concept par le Secrétaire général, lors de la crise de Suez et de la mise sur pied de la Force d'urgence des Nations Unies en 1956.

(4) République démocratique du Congo, Haïti, Liberia, Sud-Soudan, opérations qui mettent en œuvre un mandat complexe, allant de la stabilisation sécuritaire au maintien de l'ordre, à l'organisation d'élections et à la reconstruction d'un Etat de droit.

Les opérations multidimensionnelles déployées aujourd'hui sont de même nature que l'opération au Congo de 1960-1964 (ONUC) et que celles établies depuis le début des années 1990 (Namibie (5), Mozambique, Salvador, Bosnie, Somalie et autres). Leurs défis sont identiques : l'arrêt de guerres civiles et la reconstruction, voire la construction, d'un Etat. Toutefois, les enjeux sont démultipliés, les terrains de plus en plus difficiles et les acteurs multiples.

Un tel parcours semé d'aléas explique les échecs subis par l'ONU quand ses opérations ont été conduites avec des mandats souvent irréalistes, au maximum des capacités réelles de son Secrétariat, ou qu'elles l'ont été sans soutien véritable de la part des acteurs qui les subissaient et sans moyens adéquats de la part de ceux qui les mettaient en œuvre ou de ceux qui les décidaient. Au sortir de la Guerre froide, avant même que le nombre d'opérations complexes ait commencé à atteindre des sommets inégalés – en 1993, 78 444 Casques bleus sont déployés de par le monde –, la réflexion sur ce qu'est et doit être le maintien de la paix s'engage avec l'Agenda pour la paix (6) de Boutros Boutros-Ghali. Les échecs des années 1992-1995 sont ensuite analysés par les rapports du Secrétaire général sur Srebrenica et sur le Rwanda (1999), mais, surtout, par le rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix des Nations Unies, également appelé Rapport Brahimi – du nom du président de ce groupe, Lakhdar Brahimi (7) – et publié en août 2000. Ce travail sera couronné en 2008 par l'élaboration, par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), d'une « doctrine fondamentale » (8).

C'est bien le Rapport Brahimi qui a engagé une réforme en profondeur des structures gérant le maintien de la paix au Secrétariat à New York, mais aussi une réflexion sur les forces et les faiblesses du maintien de la paix onusien, sur ses objectifs et sur ses moyens. Plus que tout autre document, le Rapport Brahimi a été un élément-clef dans l'évolution de la pratique du maintien de la paix, non seulement parce que ses recommandations étaient novatrices et adaptées au type d'opérations multidimensionnelles en cours depuis le début des années 1990, mais aussi parce que ses recommandations les plus importantes ont mis plus de dix ans

(5) L'opération en Namibie (Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition ou GANUPT) est la première des opérations complexes de cette période, depuis celle déployée dans l'ex-Congo belge (ONUC).

(6) Lors de la réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, ses membres « invitent le Secrétaire général à élaborer une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité dans le cadre des dispositions de la Charte », Note du Président du Conseil de sécurité à la suite de la réunion au Conseil au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, S/23 500, 11 fév. 1992. L'Agenda pour la paix est en partie amendé dans un *Supplément*, en 1995.

(7) Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305-S/2000/809, 20 août 2000.

(8) « Capstone Doctrine » élaborée par le DOMP en 2007-2008, « Opérations de maintien de la paix : principes et orientations », disponible sur le site Internet www.un.org/french/peace/peace/pdf/capstone_doctrine_fr.pdf.

à être mises en œuvre, sans parler de celles qui ne l'ont jamais été. Il est devenu une référence majeure au cours de la décennie. La publication par le Secrétariat, en 2009, d'un document de travail intitulé «Un nouveau partenariat : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix» (9) devrait conclure cette décennie de réformes, à moins qu'il ne constitue le nouveau départ d'une réforme sans fin.

L'objet est ici de tenter d'analyser le parcours de ces réformes successives du maintien de la paix, de leurs rebondissements, et de faire le bilan d'une décennie depuis la publication du Rapport Brahimi, en dépassant les critiques souvent faciles adressées à «l'ONU». Pourquoi a-t-il fallu dix années pour mettre en place un maintien de la paix plus responsable ?

2000-2004 : LES « RÉFORMES BRAHIMI »

Un an à peine après la remise des rapports sur Srebrenica et sur le Rwanda, la prise en otage de Casques bleus en Sierra Leone en 2000 a fait prendre conscience au Secrétariat des Nations Unies de l'urgente nécessité d'approfondir la réflexion sur la conduite du maintien de la paix et d'adopter des mesures adéquates. Le nombre de Casques bleus n'a alors jamais été aussi bas (entre 12 et 15 000 de par le monde) et l'ONU devient une simple organisation civile gérant les après-crisés (Kosovo et Timor, où la sécurité est assurée par une organisation régionale ou une coalition de volontaires). C'est dans un tel contexte que le «Panel Brahimi» ou Groupe d'études sur les opérations de paix des Nations Unies est créé en mars 2000 par le Secrétaire général, afin de faire des recommandations précises pour améliorer la pratique de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix. Le Rapport Brahimi sort le 20 août 2000; ses recommandations sont alors étudiées lors du Sommet du Millénaire de septembre 2000, puis lors de deux sessions du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (ou C-34), en 2000 et 2001; elles font également l'objet d'une résolution spécifique (S/RES/1 327) du Conseil de sécurité.

Le Rapport Brahimi tente tout d'abord de mieux définir, au plan conceptuel, ce qu'est le maintien de la paix. Alors que l'Agenda pour la paix avait appréhendé le «maintien de la paix» comme un *continuum* (diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix et consolidation de la paix), le Rapport Brahimi le considère comme un tout, où la consolidation participe de la prévention, où les trois phases ne sont pas forcément strictement respectées, où les actions de consolidation de la paix sont concomitantes avec celles du maintien de la paix. Il prend ainsi en compte l'évolution des opérations, lesquelles s'impliquent de plus en plus dans la

(9) Communément appelé «New Horizon» et disponible sur le site Internet www.un.org/fr/peacekeeping/newhorizon.shtml.

construction d'un Etat de droit. Il s'agit désormais de traiter la complexité des crises, qui suppose la coordination des politiques et des outils et une meilleure compréhension des facteurs de crise. Tout en soutenant et reconnaissant le bien-fondé de la doctrine de base du maintien de la paix (consentement des parties au conflit, impartialité, utilisation de la force uniquement en cas de légitime défense), le Rapport Brahimi considère que tous les moyens déployés doivent pouvoir constituer une «*opération crédible*». Cela signifie l'envoi de forces mieux équipées et adaptées au terrain, afin de constituer une présence «*crédible et dissuasive*» et non plus une «*présence symbolique et non menaçante*». Dans toutes les situations, les Casques bleus doivent être en mesure de se défendre et de défendre leur mandat : «*une fois déployés, les soldats de la paix des Nations Unies doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et efficacité; ils doivent aussi, grâce à des règles d'engagement fermes, être en mesure de se défendre et de défendre d'autres composantes de la mission et l'exécution du mandat de celle-là contre ceux qui reviennent sur les engagements qu'ils ont pris en vertu d'un accord de paix ou qui, de toute autre façon, cherchent à y porter atteinte par la violence*». Cela étant, il est clair, selon lui, que «*les Nations Unies ne font pas la guerre*». Il souligne également certains problèmes de fond du maintien de la paix conduit jusque-là : l'absence de processus de paix sur lequel une OMP peut s'appuyer, le manque d'implication de l'ONU et de ses Etats membres pour la stratégie de consolidation de la paix, l'absence de «*mandats clairs, crédibles et réalistes*».

Sur le plan structurel, le Rapport Brahimi préconise une meilleure intégration et coordination des services de l'ONU, le renforcement des fonctions d'analyse et d'expertise du Secrétariat, le renforcement des effectifs du DOMP, la restructuration de la Division militaire pour en améliorer les capacités de planification, la rationalisation des procédures de mise à disposition de contingents et de préparation des missions – «*l'ONU doit absolument se tenir prête à agir*» – et «*l'augmentation sensible des ressources servant à financer l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège*». Bref, l'ONU doit professionnaliser son outil de gestion des opérations, le DOMP – créé seulement en 1992. En application de ces recommandations, le DOMP a ainsi accru ses effectifs de 93 nouveaux postes; le Bureau du Conseiller militaire est renforcé, tout comme le Centre de situation et l'«Unité des pratiques optimales» chargée de tirer les enseignements des opérations passées. Une Division de la police est créée, ainsi qu'un nouveau Bureau du soutien des missions. Des «équipes spéciales intégrées de mission» (Integrated Mission Task Forces), rassemblant, par détachement de personnel, les compétences de tous les départements, agences, fonds et programmes du système des Nations Unies, sont progressivement mises sur pied, mais leur travail mettra du temps à être systématiquement pris en compte. Enfin, une base de stocks en réserve est créée sur la base logistique

des Nations Unies de Brindisi, afin d'accroître le volume et la disponibilité d'équipements et de matériels stockés et de limiter alors les délais qu'occasionne la passation de contrats de fournitures lors du lancement de chaque opération.

Par ailleurs, le Rapport Brahimi recommande que la communication entre les membres du Conseil de sécurité et les pays contributeurs de troupes soit améliorée et systématisée tout au long des processus d'élaboration du mandat et de la mise sur pied de l'opération, par exemple par des réunions régulières au sein d'organes subsidiaires du Conseil. Il a aussi recommandé que les contributeurs d'unités militaires aient accès aux informations fournies par le Secrétariat au Conseil sur les *«questions touchant à la sécurité de leur personnel, en particulier lorsque le recours à la force est envisagé»*. Suite aux Résolutions 1 327 et 1 353, il est ainsi créé un Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, notamment pour renforcer cette coopération et approfondir avec le Secrétariat l'examen des conditions techniques d'une opération spécifique, afin notamment d'en tirer des enseignements utiles. Cependant, ce groupe de travail n'a, pour le moment, pas joué le rôle espéré et le Conseil de sécurité a mis du temps à réaliser l'importance de la concertation avec les contributeurs de troupes (10).

Le Rapport Brahimi ne veut plus d'un maintien de la paix mené au rabais. Il rappelle qu'il revient aux Etats d'accorder et de mettre à disposition de l'ONU les moyens adaptés aux résolutions qu'ils votent : *«le Conseil de sécurité devrait, dans ses résolutions, doter des moyens nécessaires les opérations qui sont déployées dans des situations potentiellement dangereuses et prévoir notamment une chaîne de commandement bien définie et présentant un front uni»*. Selon le Rapport, la participation de certains Etats membres à une opération de l'ONU doit également impliquer la *«volonté d'accepter les risques»* encourus par toute opération militaire. Autrement dit, *«c'est d'abord aux Etats d'accepter les conséquences de l'emploi de la force dans le cadre d'un engagement international»*. Et il est de leur responsabilité de fournir à l'ONU des troupes équipées et adaptées. D'ailleurs, le Secrétaire général devrait pouvoir refuser le déploiement des troupes qui ne remplissent pas les conditions requises et *«les pays fournisseurs de troupes qui ne peuvent satisfaire aux conditions de leurs mémorandums d'accord doivent le faire savoir à l'ONU et leurs contingents ne doivent pas être déployés»*. Cela non plus ne sera pas suivi en raison d'une demande de troupes supérieure à l'offre. De fait, les armées de pays en développement arrivent souvent non

(10) Ce n'est que lors du débat entamé en janvier 2009 sur l'amélioration du suivi des OMP que le Conseil de sécurité a réellement pris conscience de l'absolue nécessité de consulter les TCCs dans l'élaboration des mandats et le suivi de leur application sur le terrain. La fronde diplomatique des principaux TCCs les y a aidés également. Nous y revenons plus loin.

équipées sur le terrain, en dépit même de ces mémorandums préalablement signés (exemple actuel de la MINURCAT au Tchad).

D'autres recommandations importantes du Rapport Brahimi n'ont pas été suivies par les Etats. L'une des plus novatrices d'entre elles, la création d'un «*Secrétariat à l'analyse et à l'information*» – dont l'objectif était d'améliorer les capacités générales de prévention de l'ONU – a été repoussée : certains pays du Sud craignaient que cette entité ne devienne un instrument permettant, sur la base d'informations des pays du Nord, une implication dans les affaires intérieures de leur Etat. La révision des procédures d'achat, l'accélération des procédures concernant la logistique ayant pour objectif de réduire les délais de déploiement et l'amélioration des moyens de communication et de gestion de l'information ont été refusées par l'Assemblée générale. La volonté de constituer et de réunir les futures équipes dirigeantes des OMP au Siège le plus en amont possible de leur déploiement sur le terrain, afin que ces équipes puissent participer au processus de planification et d'ainsi améliorer les capacités de déploiement rapide, n'a pas été mise en œuvre. L'appel fait aux Etats pour qu'ils s'organisent en amont pour former des partenariats dans le cadre du système des forces en attente, notamment pour constituer plusieurs forces de la taille d'une «brigade», équipées, entraînées et déployables rapidement, n'a pas été entendu. Il en a été de même de la pratique de l'engagement financier anticipé permettant au Secrétaire général d'engager certaines dépenses nécessaires au lancement d'une opération avant même l'adoption du mandat par le Conseil de sécurité. La «réforme Brahimi» n'a par conséquent pu être que partielle.

Les Etats ont ainsi refusé de prendre les «recommandations Brahimi» comme un tout, risquant ainsi de faire retomber le «système» dans ses travers. Les Casques bleus manquent toujours de moyens et ont toujours des difficultés à stabiliser la situation sécuritaire en République démocratique du Congo, en Sierra Leone, en Angola et en Haïti. Or, le Rapport Brahimi avait mis les Etats devant leurs responsabilités et prévenu : «*à moins de changements institutionnels importants, d'un appui financier plus solide et d'un engagement renouvelé de la part de ses membres, l'ONU n'aura pas les moyens, dans les mois et les années qui viennent, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les Etats membres lui confient*». L'ONU fait alors appel, pour mener des actions robustes, à des coalitions d'Etats ou à des organisations régionales, comme en Ituri en mai 2003 (opération Artemis de l'Union européenne) et au Liberia en août 2003. Les stratégies d'entrée comme de sortie de crises sont toujours aussi difficiles à élaborer.

Le premier terrain d'application des préceptes édictés par le Rapport Brahimi a été l'Afghanistan. Ainsi, Lakhdar Brahimi, nommé envoyé spécial pour l'Afghanistan à l'automne 2001, a plaidé contre l'envoi de Casques bleus en Afghanistan aux lendemains des Accords de Bonn (2001), considé-

rant que les conditions sécuritaires étaient trop dégradées pour permettre l'envoi de Casques bleus. Les Accords de Bonn constituaient les accords politiques auxquels la présence internationale devait apporter son appui (11). Elles l'ont également amené à prôner la mise en place d'une simple mission d'assistance aux autorités afghanes avec une empreinte minimale (*Light footprint approach*) de 100 à 200 personnes – dont principalement des Afghans – et ainsi d'abandonner la démarche, employée au Kosovo et au Timor oriental, de substitution et de forte présence internationale aux effets souvent pervers au plan économique (12). La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) est également la première mission intégrée où le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) est également le coordinateur des autres entités du système des Nations Unies sur place. La forte dégradation sécuritaire au fil des années, l'extension du mandat de la présence internationale à l'ensemble du pays, ainsi que la multiplication sans coordination des acteurs internationaux et des programmes d'aide et d'assistance ont malheureusement enrayé cette démarche initiale et la MANUA se retrouve en 2010 avec plus de 1 500 personnes (dont 350 internationaux).

2005-2007 : DE NOUVELLES RÉFORMES STRUCTURELLES

La période 2005-2007 va poursuivre la professionnalisation de l'outil du maintien de la paix par de nouvelles réformes structurelles et bureaucratiques. Suite à la crise iraquienne et aux injonctions américaines tendant à décrédibiliser une ONU dont le Conseil de sécurité n'avait ni légalisé ni légitimé l'intervention militaire en Iraq, Kofi Annan décide de créer, en septembre 2003, un «groupe de personnalités de haut niveau» chargé de lui faire des propositions «*claires et pratiques*» pour adapter l'ONU aux défis auxquels elle doit faire face dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce groupe rend ses conclusions en décembre 2004, dans un rapport intitulé «Un monde plus sûr : notre affaire à tous» (13) et à partir duquel le Secrétaire général fait son propre rapport, présenté en mars 2005 et intitulé «Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (14). Les débats suscités par ces deux rapports, qui ont abouti à la Déclaration du Sommet mondial du 60^e anniversaire de l'Organisation, ont été très généraux et ne traitaient pas de manière spécifique du

(11) Lakhdar Brahimi a par la suite regretté que ces accords n'aient pas été plus inclusifs : les représentants des Talibans avaient en effet été écartés des discussions menant à ces accords en décembre 2001. L'appropriation nationale et l'inclusivité des processus sont, depuis, considérés comme des éléments indispensables de la durabilité des processus de paix. Ainsi que le rappelle la «doctrine fondamentale» en 2007 : «*L'appropriation nationale et locale est essentielle pour qu'un processus de paix soit mené à bien*» (p. 43).

(12) Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales, A/56/875 – S/2002/278, 18 mars 2002.

(13) A/59/565, 2 déc. 2004.

(14) A/59/2005, 24 mars 2005.

maintien de la paix. Toutefois, l'une des carences identifiées par le Rapport Brahimi (15) est en partie comblée par la création d'une Commission pour la consolidation de la paix, chargée de continuer à soutenir les pays se remettant d'un conflit.

A partir de 2005, l'ONU est à nouveau fortement sollicitée de par le monde pour déployer des Casques bleus : Liberia, Côte d'Ivoire, Haïti, Burundi, Sud-Soudan, FINUL renforcée au Liban, puis, à partir de 2007, le Darfour et le Tchad. On passe de 40 000 Casques bleus en 2004 à plus de 98 000 en 2009. Ces opérations prennent place dans des endroits où les flux logistiques sont sollicités à l'extrême des capacités de l'Organisation, dans des situations politiques sans processus de paix et dans des situations sécuritaires très instables (16). Le nouveau Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, considère à son entrée en fonction, en janvier 2007, que le DOMP ne peut plus tout gérer. Il propose alors de restructurer le DOMP et de créer un nouveau Département de l'appui aux missions (DAM), avec pour objectif final *« de donner à l'Organisation des ressources pour qu'elle puisse monter et soutenir des opérations de maintien de la paix, même si celles-ci augmentent en nombre et en complexité »* (17).

Le Département des opérations de maintien de la paix est alors réorganisé selon cinq composantes : le Bureau du Secrétaire général adjoint ; le Bureau des opérations ; le Bureau des affaires militaires ; le Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité ; la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation. Le Bureau des opérations conserve sa fonction d'orientation et d'appui aux opérations dans les domaines politique, stratégique et opérationnel. Il est créé en son sein des équipes opérationnelles intégrées (EOI), en charge d'une ou deux opérations au sein des différentes divisions géographiques. Ces équipes sont composées de spécialistes des questions politiques, d'appui, militaire et de police. Les EOI doivent être les *« principaux vecteurs de l'intégration des tâches de planification et de gestion »* du DOMP et du DAM. Après une longue période d'ajustement, ces structures s'imposent progressivement, mais la coordination reste difficile à mettre réellement en œuvre au quotidien. La Division militaire

(15) *« Le Conseil de sécurité et le Comité spécial de l'Assemblée générale sur les opérations de maintien de la paix, conscients que l'ONU continuera de se voir demander d'aider des communautés et des nations à gérer leur transition de la guerre à la paix, ont l'un et l'autre reconnu le rôle essentiel de la consolidation de la paix dans les opérations complexes de maintien de la paix. Il faudra en conséquence que les organismes des Nations Unies corrigent ce qui a été jusqu'à maintenant une carence fondamentale dans la façon dont ils concevaient, finançaient et mettaient en œuvre leurs activités et stratégies de consolidation de la paix. Le Groupe recommande donc que le Comité exécutif pour la paix et la sécurité soumette au Secrétaire général un plan de renforcement des moyens permanents dont dispose l'ONU pour élaborer des stratégies de consolidation de la paix et gérer des programmes destinés à appuyer ces stratégies »*, p. 9.

(16) Ainsi, le DOMP publie, en février 2006, un nouveau document interne pour continuer à réformer le maintien de la paix à partir d'un bilan de cinq années de réforme après la publication du Rapport Brahimi. Cinq domaines sont identifiés : les questions de personnel, la doctrine, les partenariats, les ressources et l'organisation. Cf. le site Internet www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf.

(17) Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix, A/61/858, 13 avr. 2007, par. 9.

se transforme en un Bureau des affaires militaires; le conseiller militaire est élevé au rang de Sous-Secrétaire général (général de corps d'armée); les structures internes restent pratiquement inchangées (création d'une cellule «évaluation»), mais le Service de la planification est à nouveau étoffé. Les enseignements tirés de la Cellule militaire stratégique FINUL (18), créée en 2006 suite au renforcement de la FINUL, ont également conduit à une certaine restructuration du Bureau des affaires militaires – autour d'un chef d'état-major et de la formation de nouvelles cellules, lors de la création de nouvelles OMP – et une nouvelle augmentation de ses effectifs (19).

La création, au sein du DOMP, d'un Bureau de l'Etat de droit et des institutions chargées de la sécurité reflète la nécessité de mieux prendre en compte la dimension civile des opérations complexes. Un nouveau Sous-Secrétaire général a ainsi la charge de contrôler et d'encadrer l'action des Nations Unies en matière de police, de justice et de prisons, de programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) et de l'action anti-mines. Enfin, il est créé une Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, chargée de formuler la doctrine et les politiques applicables aux opérations de paix, ainsi que de normaliser, formuler et dispenser des formations basées sur cette doctrine et ces politiques et d'évaluer la performance des missions dans l'exécution de leur mandat.

Enfin, cette réforme crée un nouveau département au sein du Secrétariat, pour assurer «une gestion avisée des ressources autorisées pour chaque mission». Le Département de l'appui aux missions (DAM) est chargé «de fournir l'appui requis aux opérations sur le terrain, notamment en ce qui concerne le personnel, les finances, les achats, la logistique, les communications, l'informatique et d'autres questions relatives à l'administration et à la gestion en général. Il assumera les fonctions de prestataire de services pour le compte du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques» (20). Le DAM ne s'occupe pas simplement des OMP, mais est également chargé d'apporter un soutien aux missions politiques spéciales (au nombre de 12, employant 3 700 personnes) et aux envoyés spéciaux dépendant du Département des affaires politiques. Afin de réduire le risque de frictions entre le DOMP et le DAM, le Secrétaire général a décidé que le chef du DAM devait rendre compte au chef du DOMP. Cet arrangement doit garantir que l'action conduite par le DAM soit pleinement conforme aux priorités et besoins opérationnels des opérations de maintien de la paix et que les activités des deux départements soient toujours coordonnées et intégrées. L'entente entre les chefs actuels de

(18) Cf. les rapports du Secrétaire général sur l'examen approfondi de la Cellule militaire stratégique, A/61/883, 26 avr. 2007, et A/62/744, 14 mars 2008.

(19) Rapport du Secrétaire général sur une analyse détaillée du Bureau des affaires militaires au sein du Département des opérations de maintien de la paix, A/62/752, 17 mars 2008.

(20) A/61/858, 13 avr. 2007, par. 82.

chaque département, Alain Le Roy (DOMP) et Susana Malcorra (DAM) a pour le moment rendu cette complémentarité possible et réelle.

2006-2008 : L'ÉLABORATION D'UNE DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX

Au regard des défis posés par les nouvelles opérations de maintien de la paix, un travail d'élaboration de la doctrine est enfin entamé à partir de 2006, à l'initiative de Jean-Marie Guéhenno, alors Secrétaire général adjoint pour les OMP. Il ouvre un véritable travail de fond pour asseoir la spécificité comme les limites d'une pratique qui s'est développée au fil des opérations. Certes, des « principes directeurs » avaient été élaborés par le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix à la fin des années 1970, mais ils n'étaient peu, voire pas, connus. L'Agenda pour la paix, puis le Rapport Brahimi ont, comme vu plus haut, ouvert la voie à ce travail de réflexion et de conception d'une doctrine spécifique aux opérations de maintien de la paix multidimensionnelles. L'élaboration d'une Doctrine fondamentale (*Capstone Doctrine*) (21) était indispensable pour définir la spécificité de l'ONU dans ce domaine – notamment par rapport aux autres organisations impliquées dans la gestion des crises – et pour tenter d'éviter que les États membres ne fassent appel à l'ONU à contre-emploi. La doctrine définit ainsi les bases et les activités du maintien de la paix contemporaines, les conditions de leur succès, en reprenant beaucoup des recommandations déjà émises par le Rapport Brahimi :

La base juridique d'une opération de maintien de la paix est le Chapitre VI (règlement pacifique des différends), le Chapitre VII (action en cas de menace à la paix) et le Chapitre VIII (coopération avec les arrangements régionaux). Le Conseil de sécurité n'a jamais fait explicitement référence au Chapitre VI pour décider d'OMP. Sa référence au Chapitre VII correspond à la nécessité de contourner l'article 2, paragraphe 7 (non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État), et à « *un moyen de souligner son engagement politique ferme* » – même si toute résolution est obligatoire, article 25. Ce qui compte dans la conduite du mandat, ce sont les termes utilisés par le Conseil de sécurité dans sa résolution, non sa référence à tel ou tel chapitre (22).

Le maintien de la paix « *ne représente qu'un type d'action parmi un éventail de différentes activités entreprises par les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux pour maintenir la paix et la sécurité internationales à travers le monde* » (prévention des conflits, rétablissement de la paix, impo-

(21) Cf. le site Internet www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf.

(22) Pour approfondir l'analyse sur le Chapitre VII, cf. Alexandra NOVOSSELOFF, « Le Chapitre VII, le recours à la force et le maintien de la paix », *Guide du maintien de la paix*, Montréal, 2008, pp. 85-102.

sition de la paix, consolidation de la paix). L'objectif des opérations multidimensionnelles de l'ONU est d'*organiser une réponse globale aux crises complexes*. Toutefois, les OMP *ne sont ni conçues ni équipées pour entreprendre des activités de renforcement des capacités institutionnelles sur le long terme*, lesquelles reviennent aux acteurs du développement. Par ailleurs, le rôle et l'action de l'ONU s'arrêtent à la porte de l'imposition de la paix : *«alors que le maintien de la paix robuste implique l'emploi de la force au niveau tactique avec le consentement des autorités du pays hôte et/ou les parties principales au conflit, l'imposition de la paix implique l'emploi de la force au niveau stratégique ou international, ce qui est normalement interdit aux Etats membres par l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies, sauf si cela est autorisé par le Conseil de sécurité»* (23).

Les principes de base du maintien de la paix élaborés en 1956 ne sont pas remis en cause : consentement des parties au conflit et de l'Etat-hôte, impartialité, recours à la force uniquement en cas de légitime défense. Ils constituent la *«boussole»* du maintien de la paix de l'ONU et en font sa spécificité. La compréhension et le contenu de ces principes ont toutefois évolué au fil du temps.

Le consentement des parties ne signifie pas le consentement de l'ensemble des parties au conflit, mais des principaux acteurs de la crise. Cela permet aux OMP d'*avoir la liberté d'action politique et physique dont elles ont besoin pour accomplir les fonctions prévues par leur mandat*. Une OMP doit pouvoir gérer la réversibilité de ce consentement et être dotée *«des capacités politiques et analytiques, des ressources opérationnelles et de la volonté nécessaires pour gérer l'absence ou l'érosion du consentement au niveau local»*.

L'impartialité signifie qu'on ne peut fermer les yeux sur ce qui nous entoure et que les Casques bleus ne sont pas neutres dans l'application du mandat : *«tout comme un bon arbitre est impartial mais siffle les fautes, une opération de maintien de la paix ne peut pas fermer les yeux sur les actions d'une quelconque partie qui viole les termes d'un accord de paix ou les normes et les principes internationaux qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies est censée faire respecter»*. Une mission ne doit pas transiger dans l'application stricte du principe d'impartialité... Bien sûr, cette prescription est éminemment difficile à respecter dans les faits, quand les Casques bleus sont amenés à soutenir des armées régulières qui se rendent coupables d'exactions (exemple du Congo).

Le recours à la force en cas de légitime défense est également appliqué à la défense du mandat, ce qui veut dire que les Casques bleus peuvent utiliser la force quand cela est nécessaire, contre les *«perturbateurs»* et autres fauteurs de troubles. Ainsi, *«les règles d'engagement doivent être suffisamment*

(23) Le Rapport Brahimi disait déjà que l'ONU ne fait pas la guerre et que cette fonction-là doit être laissée à des coalitions ou à des alliances militaires.

robustes pour préserver la crédibilité et la liberté de mouvement» de l'opération. L'usage de la force doit servir «à dissuader ceux qui agissent contre le processus de paix ou qui s'attaquent aux civils, non à les éliminer physiquement».

Le maintien de la paix d'aujourd'hui doit donc être plus mobile et avoir la volonté de se faire respecter. Pour cela, les Casques bleus doivent bénéficier de la légitimité – qui découle de la diversité des contingents, mais aussi de leur comportement, lequel doit respecter les normes de conduite) et de la crédibilité – qui découle de «la confiance dont [cette opération] jouit au sein de la communauté internationale et de la population locale» et des moyens dont elle dispose pour répondre aux attentes – nécessaires, lesquelles sont renforcées par le degré d'appropriation nationale et locale qu'elles engendrent dans la mise en place d'une paix durable : «le but ultime est de restaurer la capacité des acteurs et des institutions nationales d'assumer leurs responsabilités et d'exercer leur pleine autorité dans le respect des normes et des standards internationaux».

La Doctrine fondamentale rappelle les «règles d'or» d'un maintien de la paix réussi, déjà en partie esquissées par le Rapport Brahimi. En premier lieu, l'ONU ne peut maintenir la paix là où il n'y a pas de paix à maintenir : une opération de paix ne peut se déployer en l'absence d'un accord de paix préalablement signé par ceux qui vont «recevoir» cette intervention. Autre modalité d'une opération réussie, un engagement positif de la région : «l'attitude des Etats voisins est un facteur presque aussi important à prendre en compte dans la détermination de la viabilité d'un processus de paix que l'engagement des parties locales». De plus, une opération de paix doit bénéficier de «l'appui total d'un Conseil de sécurité uni», par conséquent du soutien et de l'engagement sur la durée des Etats membres qui l'ont décidée ou qui y contribuent : «toute division au sein du Conseil de sécurité risque d'envoyer des messages ambigus aux parties et peut miner la légitimité et l'autorité de la mission aux yeux des principales parties, voire de la population tout entière». En outre, le Conseil de sécurité ne devrait créer une opération qu'à partir d'un «mandat clair et réalisable, accompagné de ressources adéquates», c'est-à-dire suffisantes et adaptées au mandat. L'importance de l'appropriation nationale et locale, de l'adhésion de la population locale au processus en cours doit être constamment rappelée : il faut qu'une opération de maintien de la paix sache «gérer l'impact» qu'elle a aux niveaux social, économique et environnemental.

Cette Doctrine fondamentale, également intitulée «Opérations de maintien de la paix : principes et orientations», est une publication interne au DOMP, dont le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix (C-34) a simplement «pris note» (24) et que le Conseil de sécurité n'a men-

(24) Rapports du Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix, A/62/19, 7 juil. 2008, et A/63/19, 24 mars 2009.

tionnée dans aucune résolution ou déclaration présidentielle, contrairement à ce qu'il avait fait pour le Rapport Brahimi (S/RES/1327). Ce choix du DOMP était sans doute incontournable, en raison de la sensibilité du sujet : les Etats membres ne veulent pas toujours poser les mêmes limites aux opérations de maintien de la paix, ni les conduire de la même manière, ni leur donner les mêmes moyens. De fait, la publication de la doctrine a ouvert au sein du C-34 un débat sur les « principes fondamentaux des Opérations de maintien de la paix » (une des sections du rapport de ce comité) qui l'a paralysé pendant deux ans. Il a fallu une nouvelle crise, celle des Kivu en République démocratique du Congo (25), pour approfondir la réflexion, pour démontrer au Conseil de sécurité qu'il ne peut rester à l'écart de la façon dont le maintien de la paix est mené sur le terrain.

**2009-2010 : LE RAPPORT «NEW HORIZON»,
FIN DU «PROCESSUS BRAHIMI» OU NOUVEAU DÉPART ?**

Suite aux nouvelles difficultés de la MONUC (26) pour gérer la crise dans les Kivu en septembre 2008, des voix se sont à nouveau levées pour dénoncer une « crise » du maintien de la paix des Nations Unies, tandis que plus de 110 000 personnes servent alors dans les OMP. Cette crise a révélé certains dysfonctionnements de la MONUC, comme dans l'organisation des relations entre le DOMP et le terrain. Elle a fait prendre conscience aux membres du Conseil de sécurité de la nécessité d'assurer un meilleur suivi et un plus grand contrôle sur la préparation et la mise en œuvre des OMP par le Secrétariat. Enfin, elle a mis en lumière certains défis et déficits structurels propres à l'ONU, désormais deuxième « déployeur » au monde, après les Etats-Unis. La France et le Royaume-Uni ont alors, par la publication d'un non-papier (27), pris la tête de ce nouvel effort de réforme qui, lancé le 23 janvier 2009 (28), a conduit le Secrétariat (DOMP et DAM) à

(25) Sur la crise des Kivu, cf. Thierry VIRCOULON, « La guerre sans fin des Kivu ou les limites de la diplomatie de la paix », *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009.

(26) 20 255 personnes en uniforme (principalement stationnées dans l'Est) et plus de 4 200 civils (internationaux ou locaux).

(27) Le Représentant permanent britannique le résume ainsi : « la première partie de ce document passe en revue les difficultés, que nous avons regroupées en trois domaines. Le premier porte sur le contrôle stratégique efficace, en particulier la nécessité d'une meilleure préparation, d'une meilleure planification, d'un meilleur contrôle et d'une meilleure évaluation des opérations. La deuxième partie examine les pénuries de ressources, y compris l'importance de trouver de nouveaux moyens de gérer la pression du financement et la disponibilité des troupes et d'autres ressources alors que les demandes de maintien de la paix des Nations Unies ne cessent d'augmenter. La troisième partie porte sur les enseignements tirés de la mise en œuvre, y compris sur la manière dont les mandats de plus en plus complexes que nous donnons aux soldats de la paix des Nations Unies peuvent être remplis ». Cf. le site Internet www.franceonu.org/IMG/pdf_09-0116-FR-UK_Non-Papier_-_Peacekeeping_2_-2.pdf.

(28) Cf. S/PV.6075, 23 janv. 2009, disponible sur le site Internet www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9583.doc.htm. Au cours de cette réunion, la Chine a dit qu'il était temps que le Conseil de sécurité se préoccupe de l'application de ses décisions. Pour les Etats-Unis, il est de la responsabilité du Conseil d'assister le DOMP dans la mise en œuvre des mandats.

publier, le 17 juillet 2009, un document de travail intitulé «New Horizon» (29).

Comme le Rapport Brahimi, le document New Horizon met les Etats devant leurs responsabilités, tout en reconnaissant certaines déficiences des structures du Secrétariat. Alors que la gestion des crises ne peut désormais être que collective, New Horizon insiste logiquement sur les partenaires nécessaires qu'implique le maintien de la paix – «*un partenariat global unique de par leur multidimensionnalité et leurs contributeurs et leur rayon d'action*» – et sur les interactions entre ses différents acteurs : entre «*ceux qui autorisent une mission, ceux qui la réalisent, ceux qui y contribuent, ceux qui l'accueillent et ceux qui sont en partenariat avec les soldats de la paix des Nations Unies*». Il s'agit à nouveau de trouver les moyens de mieux gérer les opérations, d'en mieux fixer les limites et sans doute d'avoir des objectifs plus réalistes, donc plus modestes. L'un des principaux problèmes du maintien de la paix est qu'il «*souffre d'un manque de consensus sur son rôle et sur la façon de mettre en œuvre les mandats*». Et cela a un effet sur la conduite et le soutien apporté à ces opérations.

Ainsi, New Horizon propose d'établir un triple partenariat : un partenariat d'objectifs, un partenariat d'action et un partenariat pour l'avenir. Il demande aux membres du Conseil d'élaborer des mandats aux objectifs clairement atteignables et aux tâches bien définies. New Horizon tente de reprendre ou de (re)proposer la formule suggérée sans succès par le Rapport Brahimi, à savoir créer une OMP en deux étapes : une première résolution déclarerait l'intention de créer une opération et donnerait ses objectifs ; une seconde résolution la créerait formellement, une fois que le Secrétariat aurait trouvé et reçu les moyens nécessaires à sa mise sur pied. Afin d'obtenir un meilleur soutien, sur la durée, de la part des Etats membres, le DOMP/DAM suggère la création et l'utilisation plus systématique de «coalitions» («*informal mission-specific coalitions of engaged stakeholders*»), groupes *ad hoc* ou groupes d'amis afin de l'aider à réunir les capacités et les soutiens nécessaires à la mise sur pied des OMP. Dans le domaine de la planification et la gestion des opérations, le dialogue régulier entre le Secrétariat et les contributeurs de troupes (TCCs) et la qualité de leurs consultations doivent être améliorés. Le DOMP/DAM reconnaît qu'il doit mieux se plier aux dispositions des Résolutions 1 327 (sur les recommandations du Rapport Brahimi) et 1 353 (sur la coopération avec les TCCs), en particulier pour ce qui est de la tenue de consultations avant que les documents de planification ne soient validés et du compte rendu de certaines de ces consultations dans les rapports du Secrétaire général. Le DOMP/DAM s'engage

(29) Elaboré en partie à partir du rapport du Center for International Cooperation (New York, Etats-Unis), «Au-delà du Rapport Brahimi : une coalition au service du maintien de la paix à l'ère de l'incertitude stratégique», avr. 2009, disponible sur le site Internet www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/CIC%20New%20Horizon%20Think%20Piece.pdf.

donc à renforcer les mécanismes de consultation et d'interaction avec le Conseil et les TCCs sur le processus de planification des missions. Enfin, New Horizon reconnaît la nécessité de mettre en place des indicateurs ou points d'étape (*benchmarks*), afin de mieux mesurer les progrès d'une OMP et de l'adapter à tout changement de situation. Ceux-là doivent être élaborés en coopération avec les partenaires locaux. Le DOMP/DAM souhaite que ces indicateurs puissent être validés par le Conseil de sécurité.

Pour ce qui concerne les capacités de déploiement rapide, New Horizon commence par rappeler une évidence : le déploiement rapide dépend de la volonté politique qui l'accompagne, mais aussi de sa préparation («*early preparation of an integrated deployment plan*»). Le DOMP/DAM reconnaît qu'il n'a jamais pu tenir le délai des 90 jours recommandé par le Rapport Brahimi pour le déploiement complet d'une opération complexe. Selon le rapport, une meilleure mise en œuvre implique un déploiement séquencé, qui identifie les priorités les plus urgentes et les dépenses correspondantes. New Horizon recommande une approche par les capacités. En effet, le maintien de la paix d'aujourd'hui demande l'emploi de capacités de plus en plus mobiles (hélicoptères, avions de transport stratégique, véhicules d'infanterie légers) et sophistiquées (moyens d'information et de surveillance, capacités pour des opérations de nuit, gestion des données). Il demande aussi plus de capacités de maintien de l'ordre (unités de police constituées, police spécialisées) et de réforme des systèmes de sécurité (spécialistes Désarmement/Démobilisation/Réintégration, gardiens de prison, officiers d'enquête judiciaire, juges, gardes-frontière) que de capacités de maintien de la paix en tant que telles. Ces capacités «civiles» sont précisément celles qui manquent le plus aux opérations actuelles. Le Rapport recommande une nouvelle approche, gouvernée par les capacités («*capability-driven approach*») plutôt que par les chiffres et les effectifs («*number-intensive strategy*»). Cela appelle une définition plus stricte des besoins opérationnels à laquelle les Etats membres doivent prendre part.

Une présence de l'ONU significative dès le départ permet de mieux asseoir par la suite la crédibilité de l'opération. Pour cela, il s'agit également de clarifier les rôles de chacun et d'avoir une compréhension commune de la signification des tâches confiées («*mandated tasks*»), en particulier celles qui sont transverses («*cross-cutting tasks*») : la protection des civils, le maintien de la paix dit «robuste», la consolidation de la paix. L'enjeu est de définir avec précision ce qu'il est possible de faire ou pas dans ces trois domaines et de s'équiper en conséquence dans le cadre d'un partenariat et d'un effort plus larges. En particulier, le Rapport demande à ce que le Secrétariat et les contributeurs de troupes et de policiers travaillent ensemble pour arriver à une compréhension commune de ce qu'il est nécessaire de faire pour protéger les civils. Pour ce qui est de la consolidation de la paix, tâche pour laquelle les Casques bleus viennent souvent en soutien,

le DOMP/DAM s'engage à élaborer une stratégie qui puisse séquencer les différentes phases d'un processus de stabilisation et de consolidation de la paix. Dans le domaine de la planification d'anticipation et de gestion des crises, le DOMP/DAM souhaite explorer à nouveau les options possibles pour que les Etats membres mettent à disposition des capacités de déploiement rapide, de partage de l'information, d'analyse et d'évaluation des risques. Dans la planification des missions nouvelles ou en cours, le DOMP/DAM s'engage à fournir au Conseil une évaluation des besoins en termes de capacités de réserve, assortie d'estimations des coûts et d'options.

D'ores et déjà, certains aspects de New Horizon sont vus avec méfiance par certains Etats. Par exemple, cette recommandation de créer une opération en deux étapes risque de se heurter à certaines contraintes politiques. En effet, quand le Conseil de sécurité décide d'une OMP, c'est souvent dans l'urgence, pour répondre à un besoin urgent (Minustah) ou pour satisfaire certains intérêts politiques (Minuad) (30); il ne peut donc élaborer en toute sérénité des objectifs clairs et détaillés. En revanche, le Conseil ne devrait plus considérer une première résolution adoptée comme un plan pour les dix ans à venir. Six mois après le début d'une opération, le Conseil devrait pouvoir préciser sa stratégie en définissant clairement des objectifs et des étapes/indicateurs. Il est peu réaliste de prévoir dès le départ tous les outils nécessaires et de distribuer toutes les tâches. De plus, nombre de ces résolutions sont le résultat de compromis difficiles et il est des plus difficiles de «rouvrir» alors des mandats votés au moment de la crise (exemple de la FINUL et des renouvellements, sans changement, d'un mandat ambigu). Quant aux moyens disponibles, les Etats se sentiront-ils réellement engagés par une simple déclaration d'intention? La création de groupes de soutien («groupe des amis») pourrait se faire à travers le groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix, afin de disposer d'un outil de relais et de suivi institutionnel où il est possible de faire des points de situation réguliers. Les Etats membres du Conseil voudront-ils saisir ce groupe sur ce point? La redéfinition de la relation entre le siège et le terrain et la mise en place d'une chaîne de responsabilités plus stricte sont parmi les chantiers les plus urgents à entreprendre par le DOMP/DAM pour mettre de l'ordre dans ses missions et être mieux à même de suivre au niveau stratégique ce qui se passe sur le terrain. Ce manque de clarté avait été particulièrement criant lors de la crise des Kivu en septembre 2008.

(30) La création de la MINUAD – en l'absence de tout processus politique sur lequel s'appuyer – a uniquement été motivée par la pression des Etats-Unis devant montrer à leur opinion publique qu'ils agissent en faveur du Darfour. Une fois la résolution votée, les Etats qui avaient été les plus allants à la création de l'opération 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). Deux ans après le vote de la Résolution 1 769 (31 juillet 2007) créant la MINUAD et un an après le transfert d'autorité entre l'AMIS et la MINUAD, la Force n'était déployée qu'à 70 %.

Une telle clarté ne pourra être possible que si le Conseil de sécurité appuie le Secrétariat dans ses analyses, si les réunions entre experts politico-militaires – initiées en janvier 2009 – et le DOMP sont plus systématiques, bref, si le Secrétariat parvient à avoir plus de poids face à des RSSG tout puissants – et souvent inamovibles pour des raisons politiques, voire liées à la fierté nationale dans leur partie du monde. Le DOMP devrait disposer d'une plus grande capacité à arbitrer entre des visions et projets différents au sein d'une même mission, autoriser certaines opérations risquées, voire reprendre la situation en main. Le niveau stratégique de New York doit en tout état de cause pouvoir orienter au plan régional la politique menée par le RSSG. Enfin, le DOMP doit pouvoir relayer et expliquer les actions menées sur le terrain vers le Conseil de sécurité.

Les projets de déploiement rapide, de partage de l'information, d'analyse et d'évaluation des risques ont toujours fait long feu à l'ONU, de par la réticence des Etats à fournir de telles capacités le moment venu. Le système des forces en attente est utile, mais guère pris au sérieux par les Etats membres. La proposition de réserve stratégique a été refusée pour des raisons financières en 2005 et les tentatives «ERDC» («*Enhanced Rapid Deployment Capacity*») ont capoté en 2008-2009 pour les mêmes raisons. Enfin, il semble difficile d'envisager un partage d'information entre le Secrétariat et les Etats membres, le Secrétariat ne disposant pas de système de protection du secret : il n'a ni la légitimité ni l'autorité disciplinaire permettant de faire respecter un véritable régime du secret et d'en sanctionner les manquements (31).

En somme, New Horizon fait bien la synthèse entre les réformes possibles et les limites imposées par les Etats membres. C'est pour cela qu'il les engage à faire des propositions sur les trois grands thèmes transverses au cœur du maintien de la paix d'aujourd'hui : la protection des civils, le maintien de la paix dit «robuste», la consolidation de la paix. Cela doit permettre aux Etats de mieux comprendre la manière de conduire le maintien de la paix, pas seulement au niveau stratégique, mais également et surtout sur le terrain, auprès des populations. L'enjeu ici est également d'amoinrir l'éclatement des responsabilités au sein des Nations Unies entre le Conseil de sécurité qui décide et crée les OMP, l'Assemblée qui vote leur budget, les TCCs qui mettent à disposition des troupes pas toujours bien formées, entraînées ou équipées et le Secrétariat qui met en œuvre les moyens que les trois autres lui donnent.

* *
*

(31) En dépit de ce manque, une petite cellule composée d'officiers des membres permanents du Conseil de sécurité avait été mise en place en 1995. Ces officiers étaient mis à disposition par leur Etat. Cette cellule a été dissoute suite à l'interdiction faite par l'Assemblée générale du recrutement de personnel par un système de mise à disposition.

Au terme de cette décennie de réformes, il faut commencer par constater que la progression a été constante et que le maintien de la paix n'a cessé de se réformer. On peut certes regretter le temps pris pour cela, mais il s'agit là du temps des organisations internationales, où chaque réforme est négociée point par point entre l'ensemble des Etats membres aux intérêts souvent divergents et qui n'acceptent jamais de considérer un projet de réforme comme un tout. Depuis la publication du Rapport Brahimi, des règles ont toutefois été fixées à la conduite du maintien de la paix; elles sont désormais reconnues par tous, même si politiquement, voire humainement, il n'est pas toujours aisé de les suivre (Liban, Darfour) : pas de maintien de la paix sans paix à maintenir, le vote de mandats clairs, crédibles et réalisables, le soutien «*clair, fort et constant*» des Etats membres, des partenariats nécessaires dans la gestion des crises. Peut-on pour autant croire à l'émergence d'une vision commune sur les limites et les défis du maintien de la paix ? Est-ce que tout cela pourra prévenir l'ONU contre les errements passés du maintien de la paix et face aux contraintes politiques du moment ?

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 affichée pour un temps 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. Ce projet a toutefois été freiné par la réflexion engagée depuis 2009 sur l'amélioration du suivi des opérations de maintien de la paix et par l'implication du Conseil dans ce domaine. Une prise de conscience de la nécessité d'éviter certains engagements est quand même davantage présente aujourd'hui qu'il y a quinze ans, en ex-Yougoslavie par exemple. Une meilleure organisation est en place et le Secrétariat est plus solide et structuré pour contrer certaines demandes. Il n'en reste pas moins que les mandats votés sont des compromis politiques qui 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. Et il est, de fait, plus facile d'agir de cette façon-là à l'ONU – où l'éclatement des responsabilités masque leur réalité – qu'au sein de toute autre organisation internationale ou régionale.

Le maintien de la paix des années 2000 a trois caractéristiques principales : l'engagement d'une multiplicité d'acteurs ou d'entités; l'accroissement des fonctions liées à la (re)construction d'un Etat («*state-building*»); la nécessité d'une protection, toujours plus robuste, des populations. Il a deux limites essentielles : il s'arrête d'un côté à la porte de l'imposition de la paix – certains diraient la guerre – et, de l'autre, à la

porte du développement. Il doit aussi faire face à trois principaux défis organisationnels : la génération de forces, l'augmentation nécessaire des capacités du Secrétariat des Nations Unies, le déploiement de civils et d'experts correspondant aux besoins des différents aspects du *state-building*. Politiquement, quatre défis dominant : la nécessité pour chaque État contributeur du maintien de la paix d'expliquer les raisons de cet engagement «non national», la question de l'accord – souvent fluctuant – de l'État hôte, la question du soutien du Conseil de sécurité – de ceux-là mêmes qui décident des opérations –, les moyens des ambitions dévolues aux OMP (aider à remettre sur pied tout un pays). Tous ces défis sont comme autant de contraintes dans le déploiement d'opérations complexes et où la multinationalité et l'universalité jouent souvent comme des freins à l'efficacité. Cela constitue-t-il une réelle spécificité onusienne ?

La prochaine décennie s'attachera sans doute, espérons-le, moins aux structures qu'aux effets de ces opérations sur le terrain. Ici, le champ est encore largement en friche : l'analyse et la prise en compte des facteurs de crise et de leurs causes profondes, l'impact économique et social des OMP, les conditions du confinement de la zone de crise où opère l'ONU, les mesures additionnelles possibles pour faire plier certaines parties au conflit (sanctions ciblées, pressions), les facteurs d'appropriation comme de désappropriation des processus proposés par la «communauté internationale». A cela s'ajoute une réflexion nécessaire sur les difficultés d'une gestion véritablement collective des crises (32). Le thème compliqué de la coordination avec les autres organisations régionales (OTAN, UE, UA) reste à poser dans toutes ses dimensions (politiques, opérationnelles, institutionnelles). L'ONU ne peut être seule à s'engager dans ce débat sur un sujet complexe, où toutes les organisations veulent garder, sur le terrain, leur visibilité et où, en dépit des discours de bonne volonté, la réelle coopération et coordination des actions est des plus difficiles à réaliser dans les faits, nuisant à une efficacité globale pourtant, en théorie, recherchée.

(32) Pour une analyse des acteurs et des défis de la gestion des crises, cf. Thierry TARDY, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : acteurs, activités, défis*, De Boeck, Bruxelles, 2009, 280 p.