



Surutilisation des ressources du maintien de la paix : symptômes, causes et conséquences

Document d'information pour la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Les opérations de paix des Nations Unies traversent une période prolongée et dangereuse d'incertitude stratégique. Une série de reculs, conjuguée à une sursollicitation des troupes et à la crise financière, aggrave le risque d'une diminution des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en dépit de besoins élevés persistants.

Une diminution excessive du maintien de la paix aurait de graves conséquences pour la paix et la stabilité internationales. Les opérations de paix onusiennes s'avèrent un instrument polyvalent pour décourager ou contrer les conflits interétatiques, mettre fin aux guerres civiles, atténuer les crises humanitaires et étendre l'autorité de l'État dans des zones où la capacité étatique est faible ou contestée. Les opérations ne connaissent pas toutes le succès, ou le plein succès. Mais, ensemble, d'après des recherches rigoureuses, la médiation et le maintien de la paix internationaux ont contribué à une diminution de 80 p. 100 de la totalité des conflits armés depuis le début des années 90. Même si cela n'est pas attribuable au seul travail de l'ONU – des États membres individuels, des organisations régionales et des acteurs non gouvernementaux ont aussi joué des rôles cruciaux –, sa contribution s'est avérée indispensable.

Les rapports de recherche laissent aussi entrevoir que, au chapitre du maintien de la paix – et spécifiquement des opérations onusiennes –, non seulement la demande ne diminuera pas, mais elle augmentera au cours des prochaines années. Pour remédier aux contraintes existantes et relever les défis futurs, tant les opérations individuelles que le système de maintien de la paix dans son ensemble nécessiteront un engagement politique, militaire et financier soutenu de la part des États et des institutions.

La bonne nouvelle, c'est que malgré des divergences de vues sur la nature et l'ampleur des difficultés actuelles, une grande majorité des États membres de l'ONU conviennent de l'importance d'un maintien de la paix qui fonctionne – et qui fonctionne mieux.

Cette étude part du principe qu'un diagnostic commun est la condition préalable à des solutions communes. À cette fin, il est nécessaire d'établir une distinction entre les *symptômes* observables du malaise actuel du maintien de la paix – diverses formes de surutilisation – et ses *causes*. Nous estimons que les symptômes les plus courants – contraintes auxquelles sont soumis les pays fournisseurs de contingents, hausse des coûts financiers, contraintes au Siège – découlent de deux types de défis sous-jacents : opérationnels et politiques. Ces contraintes sont aussi causées par des réformes incomplètes (ou abandonnées) – encore une fois, aux plans opérationnel (Secrétariat) et politique (Conseil de sécurité).

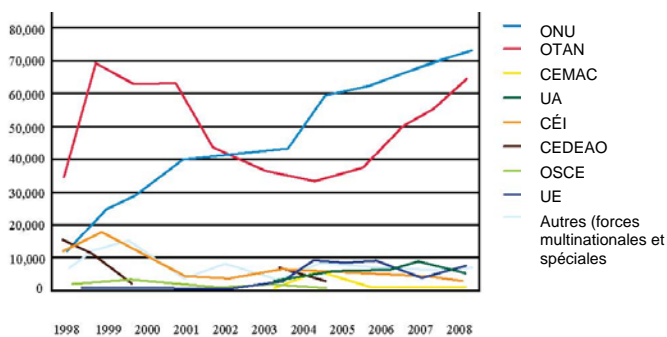
Le présent document d'information est le fruit du travail indépendant du NYU Center on International Cooperation (CIC). Il s'inspire en partie du rapport du CIC présenté au DOMP/DSL dans le cadre du processus « Nouveaux horizons ». Les opinions exprimées ici ne coïncident pas nécessairement avec celles du Gouvernement du Canada ou du Secrétariat des Nations Unies.

Un diagnostic commun et des solutions communes sont essentiels, car le maintien de la paix est une responsabilité partagée : le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Commission de consolidation de la paix (CCP) ont tous des rôles à jouer. Les fournisseurs de contingents militaires et les bailleurs de fonds, membres et non membres du Conseil de sécurité, sont des acteurs cruciaux. Le Secrétariat et les États membres exercent ensemble des responsabilités vitales. Pour rétablir la confiance, améliorer le rendement et accroître la capacité de maintien de la paix de l'ONU, tous les intéressés devront redoubler d'efforts. Si une action concertée est un important critère de succès sur le terrain, la poursuite d'un objectif commun est une condition préalable essentielle au Siège.

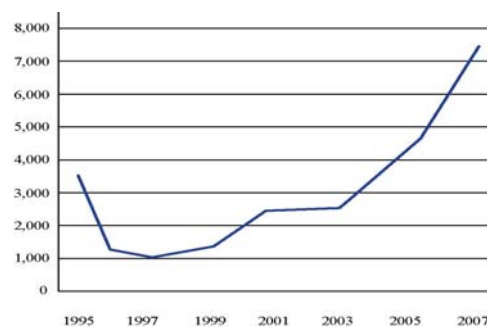
Symptômes de surutilisation

L'effectif onusien affecté au maintien de la paix sur le terrain a presque décuplé au cours des sept dernières années, de sorte que le système est à la limite de ses capacités. Il y a trois principaux symptômes de sursollicitation : les contraintes subies par les fournisseurs de contingents militaires; l'augmentation rapide des coûts financiers; une dispersion des priorités au Siège, tant au Secrétariat qu'au Conseil de sécurité.

Déploiements militaires dans les opérations de paix internationales



Dépenses de maintien de la paix de l'ONU (en millions \$US)



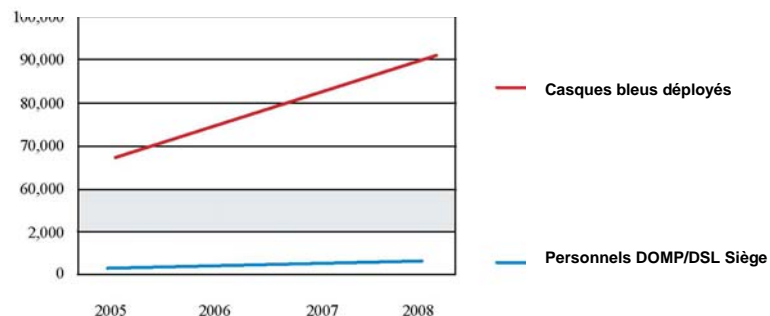
Sursollicitation des fournisseurs de troupes. Plus de 82 000 militaires et quelque 10 300 policiers servent présentement dans 18 missions de l'ONU dans le monde. Les déploiements de troupes onusiennes de maintien de la paix ont ralenti sensiblement en 2008, car il est devenu de plus en plus difficile de recruter et de déployer du personnel pour de nouvelles missions. Les grands fournisseurs traditionnels sont soumis à de nouvelles contraintes qui nuisent à leur capacité de s'investir militairement dans des missions de l'ONU. Même quand les opérations de paix de l'ONU disposent d'un nombre suffisant de fantassins pour répondre aux besoins du déploiement, elles sont confrontées à une pénurie de vecteurs, comme les ponts aériens et les hôpitaux de campagne, et de multiplicateurs de forces, notamment les hélicoptères et les transports de troupes blindés. Sans ce matériel, les troupes de l'ONU ne peuvent ni intervenir rapidement pour protéger les civils dans de vastes territoires comme le Darfour et le Congo, ni se protéger adéquatement contre les attentats. Cela amène les pays fournisseurs de contingents à émettre des réserves quant au mandat qu'ils sont disposés à remplir.

Sursollicitation au Siège des Nations Unies. Responsable d'environ la moitié des déploiements internationaux, l'ONU est l'institution qui fournit le plus grand nombre de

casques bleus dans le monde. Elle gère ces casques bleus avec une fraction des ressources administratives dont disposent les États membres ou des organisations mieux nanties, comme l'OTAN. En dépit des augmentations d'effectifs consenties au Département des opérations de paix et au Département de soutien logistique, le ratio entre le personnel du Siège et celui déployé sur le terrain est presque de 1 à 100. En comparaison, l'OTAN affiche un ratio de 1 à 18, soit 4 000 personnels au quartier général pour plus de 74 000 militaires. Cet écart pèse lourd, car il réduit les options qui s'offrent au DOMP en ce qui concerne une participation accrue du Siège au commandement et au contrôle. Même si la structure de commandement et de contrôle décentralisée s'avère utile dans de nombreuses circonstances, elle a ses limites : quant à sa capacité de fournir un appui politique dans des opérations à risque élevé; et quant à sa capacité de gérer les dynamiques régionales. Au lieu de diminuer, il est probable que ces problèmes s'aggravent en ce qui concerne les futures opérations onusiennes.

Les contraintes liées à la supervision des missions ne se limitent pas au Secrétariat. La crise dans l'est de la RDC suscite des tensions entre le Conseil de sécurité, les fournisseurs de troupes et le Secrétariat, notamment au sujet de la présentation de rapports pertinents et à jour. Mais la vigilance politique du Conseil de sécurité est aussi mise à rude épreuve. Dans le passé, celui-ci devait superviser une poignée d'opérations de maintien de la paix, dont un petit nombre seulement étaient déployées dans des théâtres complexes ou risqués. Aujourd'hui, il doit en superviser 18, dont un grand nombre dans des environnements extrêmement complexes. À cela s'ajoutent plusieurs missions politiques — sans parler de la gestion de dossiers stratégiques cruciaux qui figurent à son ordre du jour et exigent une attention politique soutenue.

Augmentation des déploiements de maintien de la paix de l'ONU et des personnels du Siège



Grèvement des ressources financières. Le budget des missions de paix atteint le chiffre record de 7,3 milliards de dollars (US) en 2008-2009 : une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente. En moins d'une décennie, ce budget a quintuplé. Ce chiffre n'est qu'une pâle indication des contraintes financières subies par l'organisation. Dans le même temps, bon nombre des principaux bailleurs de fonds de l'ONU font face à une hausse rapide du coût de leur participation à des missions de l'OTAN et de l'Union européenne mandatées par l'ONU. S'y ajoute l'augmentation de leurs contributions volontaires aux opérations de l'Union africaine (UA). À l'échelle mondiale, le budget net des opérations de paix dépasse vraisemblablement les 30 milliards de dollars (US).

L'incidence de la crise financière aggravera ces contraintes, étant donné la diminution des budgets nationaux des États membres. Leur capacité et leur volonté de prendre en

charge les coûts de l'ONU dépendront de priorités concurrentes. Cela pourrait avoir de multiples répercussions.

Premièrement, même si les opérations de l'ONU continuent d'être relativement peu coûteuses, les États membres pourraient remettre en question les dépenses associées aux missions de longue durée, de sorte qu'ils insisteront pour qu'on en réduise la durée ou la portée. Dans certains cas, le moment peut être bien choisi; dans d'autres, une diminution des effectifs ou un retrait prématurés pourraient avoir des conséquences désastreuses, comme on l'a vu au Timor-oriental, en 2006.

Deuxièmement, le coût du volet militaire des missions de maintien de la paix étant relativement fixe (barèmes de remboursement pour les troupes, la police, l'équipement, les prix du carburant et des rations), il est possible de réduire les postes budgétaires plus « malléables », comme les civils, mais de telles réductions auraient d'importantes répercussions sur le rendement.

Troisièmement, une réduction des fonds pour évaluations et des fonds volontaires risque de compromettre les efforts pour se doter d'un financement plus souple, durable et prévisible afin de renforcer la capacité des organisations régionales, surtout l'UA. Comme les pays non africains sont moins disposés qu'avant à investir des effectifs militaires dans des missions africaines, les pays africains assument eux-mêmes le fardeau de la tâche – y compris dans les environnements où l'insécurité est la plus grande, comme la Somalie et le Darfour. L'organisation de ces missions impose à l'UA un fardeau plus lourd qu'aux autres organisations et grève davantage ses capacités.

Causes de la sursollicitation

Si l'on est de plus en plus sensible aux symptômes de la sursollicitation, tous ne s'entendent pas sur ses causes. Certaines sont d'ordre opérationnel : les casques bleus de l'ONU se déploient dans de vastes territoires, ce qui engendre tout un train de contraintes logistiques; et ils y restent pour des périodes plus longues, en partie à cause de la lenteur de la phase initiale du rétablissement de la situation.

Une question d'échelle : des missions imposantes dans des grands territoires.

L'exécution réussie du mandat d'une mission est rendue plus compliquée par la nature de l'environnement dans lequel cette mission est déployée. Le grand nombre de soldats déployés au Congo, au Soudan et au Tchad ne peut pas compenser l'immensité du territoire et la difficulté logistique de l'environnement. On évoque souvent « l'imposante » mission que l'ONU a déployée en RDC – elle mobilise aujourd'hui près de 17 000 soldats. Mais en comparaison, en 1999, l'ONU avait 17 500 soldats déployés au Sierra Leone avec un mandat similaire. En Sierra Leone, cela se traduisait par un ratio soldat-territoire de 1 pour 1,6 (un soldat pour chaque 1,6 kilomètre carré de territoire); en RDC, le ratio est de 1 pour 48. Même si la MONUC concentre sa présence dans l'est du pays, la différence demeure frappante.

Le manque d'infrastructure vient exacerber le problème. Remplir un mandat complexe dans un tel environnement entraîne souvent une dispersion excessive des forces, réduisant d'autant les chances de relever efficacement les défis militaires. C'est un risque constant dans les grands théâtres d'opérations; et l'ONU ne peut pas y remédier sans accroître l'agilité et la mobilité de ses troupes au moyen de matériel comme des hélicoptères. (En même temps, le perfectionnement des capacités n'est pas une panacée, comme le montrent les difficultés de l'OTAN en Afghanistan.)

Stratégies de sortie : Transition vers la consolidation de la paix et le développement. Un cadre politique viable et une présence dans le secteur de la sécurité sont essentiels à la reprise économique et aux activités de développement. Ces dernières sont, quant à elles, cruciales pour instaurer une paix durable menant à terme à la réduction ou au retrait des effectifs de maintien de la paix de l'ONU. Il est très difficile pour la communauté internationale de se mobiliser en vue d'un soutien rapide à la reprise économique, aux modes de subsistance et aux services essentiels, ainsi qu'aux tâches fondamentales d'édification de l'État. La Commission de la consolidation de la paix a commencé à se pencher sur certains de ces problèmes, mais, jusqu'à maintenant, seulement en ce qui concerne les dernières étapes du redressement.

Des lacunes stratégiques, financières, outre des capacités insuffisantes, nuisent aux efforts internationaux pour appuyer un redressement économique, social et politique rapide après un conflit. En conséquence, il arrive souvent qu'aucune action rapide ne permette de mettre en place un gouvernement fonctionnel et de relancer l'activité économique. Il en résulte que la confiance locale envers le processus politique et l'engagement international s'effrite. Tout cela donne de mauvais résultats. Les acteurs internationaux sont forcés de rester plus longtemps que prévu, comme en Bosnie, leurs efforts de relèvement échouent, comme en Afghanistan, ou les deux, comme au Timor-Leste.

Le prochain rapport du Secrétaire général sur le relèvement rapide vise à remédier à ces lacunes. Il faut aussi procéder à un examen rigoureux des succès obtenus à ce jour avec le modèle de mission intégrée utilisé par l'ONU pour faire le lien entre ses efforts sur le plan de la politique et de la sécurité, d'une part, et du développement et de l'aide humanitaire, d'autre part. Bien que ce modèle ait, par endroits et par moments, servi de tremplin efficace vers une intégration plus poussée de la stratégie, il n'est pas suffisamment fiable ni inclusif.

Échecs du processus politique. L'envergure, la durée et les contraintes jouent tous un rôle important. Mais, en bout de ligne, l'efficacité du maintien de la paix doit être jugée dans le contexte d'un engagement politique plus large. Comme le rapport Brahimi le fait clairement ressortir, le maintien de la paix ne saurait remplacer un processus politique efficace.¹

Ces dernières années, c'est pourtant ce qu'on lui a demandé de faire. Durant l'année 2008, les processus politiques en Afrique centrale, au Liban, au Soudan, au Tchad et en Haïti se sont enlisés ou ont échoué, avec de lourdes conséquences pour les opérations de maintien de la paix dans ces pays. Un processus politique crédible et une présence militaire crédible doivent se renforcer mutuellement. Mais les cas susmentionnés montrent que l'inverse est également vrai : un imposant déploiement de gardiens de la paix de l'ONU ne suffit pas pour garantir l'instauration ou la poursuite d'un processus politique crédible.

La problématique politique est non seulement sous-jacente au maintien de la paix, elle est aussi la clé pour déterminer la stratégie globale et la formule qui conviennent le mieux pour l'engagement de l'ONU. Le maintien de la paix n'est pas toujours la

¹ L'expression « processus politique » revêt divers sens : elle peut inclure des contacts suivis entre les parties à un accord de paix; un processus démocratique comprenant des élections ou l'approbation d'une constitution; ou des contacts régionaux et internationaux pour discuter du statut d'un territoire contesté.

meilleure réponse possible du Conseil de sécurité. En l'absence de cadres politiques viables, des missions de paix de l'ONU ont été déployées en suscitant des attentes très élevées, mais sans avoir de véritables chances de succès.

Le Conseil de sécurité n'accorde pas suffisamment d'attention aux dimensions politiques de la prévention et de la stabilisation. Un engagement politique plus rapide et plus ferme du Conseil de sécurité, ou au nom de celui-ci, pourrait empêcher que des tensions dégénèrent en crises généralisées nécessitant un engagement et des investissements plus importants. De même, un engagement plus soutenu, une fois que le Conseil est saisi d'une crise, aiderait à empêcher que des différends politiques locaux ou des complications régionales mettent en péril des règlements conclus antérieurement.

Consentement limité. Le consentement est une question plus délicate. Le rapport Brahimi énonce clairement que si le consentement est un principe fondamental du maintien de la paix de l'ONU, il n'est pas toujours intégralement présent. Les opérations de paix de l'ONU, parfois avec l'appui d'autres acteurs, ont montré qu'elles peuvent surmonter le problème du consentement limité d'acteurs non étatiques, notamment au moyen d'opérations musclées (Haïti, Sierra Leone, RDC orientale en 2006). En fait, ces missions ont accompli une fonction qui n'a pas fait l'objet d'études assez poussées, mais qui n'en est pas moins cruciale, à savoir *étendre l'autorité de l'État*, par des moyens à la fois civils et militaires. C'est toutefois une tâche difficile, et la plupart des opérations de l'ONU n'ont ni le mandat ni les outils voulus pour la mener à bien.

Beaucoup plus compliquée est la question du non-consentement, ou du consentement limité de l'État. Lorsque des opérations de maintien de la paix sont déployées en l'absence d'un consentement ferme de l'État, il est alors beaucoup plus difficile d'obtenir des résultats probants sur le terrain. De telles opérations peuvent certes aider à atténuer les conséquences humanitaires d'un conflit, mais cela est même parfois impossible.

La distinction entre le consentement étatique et non étatique est importante, car en dépit de ce qu'on a pu dire dans certains débats récents, la majorité des opérations de grande envergure de l'ONU sont délibérément conçues pour étendre, et non pas pour limiter, l'autorité des États. Autrement dit, le Conseil de sécurité cherche normalement à *renforcer* les gouvernements plutôt qu'à changer les régimes en place. Ce fait, souvent négligé, est essentiel pour expliquer certains succès et échecs récents du maintien de la paix, et peut aider à guider les déploiements futurs.

Réformes incomplètes. Dire que les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont en butte à des problèmes de logistique/gestion imputables à une sursollicitation opérationnelle, et à des difficultés politiques/conceptuelles au fait de l'inadéquation entre les efforts de maintien de la paix en soi et les processus politiques sous-jacents, qu'ils sont censés appuyer, c'est reconnaître que la mise en oeuvre des réformes de Brahimi est au point mort, voire en recul. D'importants éléments du programme de Brahimi ont été adoptés par les États membres et le Secrétariat entre 2000 et 2005, mais la réforme a ralenti après le début de la guerre d'Iraq.

Au Secrétariat, les efforts en vue d'améliorer la qualité des personnels, la logistique, ainsi que le commandement et le contrôle, ont tous souffert. Des initiatives de réforme plus récentes, comme la création du Bureau sur l'état de droit et les institutions de sécurité (BEDIS) et l'expansion du Bureau des affaires militaires, tous deux au sein du DOMP, ont suscité un optimisme prudent. Mais il reste énormément de travail à faire

dans des domaines comme le commandement et le contrôle, la rapidité d'intervention, le déploiement des civils, les acquisitions et les ressources humaines.

Les problèmes sont aggravés par la perception que le Conseil de sécurité a aussi oublié d'observer les « règles » de Brahimi, notamment en ce qui concerne la nécessité d'assurer la convergence entre les politiques et le maintien de la paix, et entre les mandats et les ressources. En outre, le Conseil de sécurité a autorisé des missions où le cadre politique était absent, ou faible, et le consentement suscitait des doutes, de sorte que les risques étaient élevés. Toutefois, il n'a pas élargi en proportion ses consultations auprès des fournisseurs de contingents et des bailleurs de fonds non membres du Conseil, à savoir les autres acteurs qui prennent des risques. L'écart entre la prise de décision et la prise de risque se creuse, ce qui nuit au sentiment d'une responsabilité et d'un engagement partagés.

Conclusion

L'engagement partagé envers les opérations de paix de l'ONU est important car une évaluation des tendances futures en matière de conflits laisse entrevoir une hausse, et non une baisse, de la demande, ainsi qu'une augmentation, et non une diminution, de leur complexité. Les nouvelles opérations se heurteront sans doute à l'opposition de « trouble-fête » endurcis et intelligents, parfois appuyés par des alliés internationaux. Elles devront jouer un rôle de premier plan, ou un rôle d'appoint, afin d'étendre l'autorité de gouvernements faibles ou contestés. Les facteurs de capacité et de politique feront en sorte que la demande future retombera en grande partie sur les épaules de l'ONU.

Par conséquent, le défi qui s'annonce consiste à la fois à gérer les tensions actuelles mais aussi à le faire de façon à relancer des réformes nécessaires, en perte de vitesse à l'heure actuelle – tant au plan opérationnel que politique. Le présent document, et le colloque dans lequel il s'inscrit, visent à contribuer à l'atteinte de cet objectif en fournissant des données de recherche et des informations qui – nous l'espérons – favoriseront l'émergence d'un diagnostic commun du problème. (Les deux prochains colloques et les documents de recherche connexes aborderont de façon plus approfondie deux questions d'une importance cruciale qui ont simplement été effleurées ici : la convergence de la stratégie politique avec les opérations de maintien de la paix; et les partenariats avec les organisations régionales, y compris en matière de financement.) Comme nous l'avons fait valoir au départ, une analyse commune est une condition préalable à une responsabilité commune; et le partage de la responsabilité est la condition indispensable à une action plus efficace, efficiente et équitable de l'ONU au chapitre du maintien de la paix.