

Mai 2013

Fiche de l'Irsem n°30

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU : doctrine et pratiques en constante évolution

Lucile MAERTENS

Pour citer ce document :

Lucile MAERTENS,
*« Les opérations de maintien de la paix de
l'ONU : doctrine et pratiques en constante
évolution »*

*Fiche de l'Irsem n°30, Mai 2013, 12
pages*

www.defense.gouv.fr/irsem

Mai 2013

Introduction

Après plus de dix ans sans aucune résolution traitant de l'ensemble¹ des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'Organisation des Nations Unies (ONU)² – depuis la Résolution 1327 datant de 2000, le Conseil de Sécurité ne s'était prononcé sur le concept et les pratiques du maintien de la paix onusien que par Déclarations du Président – les membres du Conseil de Sécurité ont voté à l'unanimité la Résolution 2086 en janvier 2013. Portant sur le rôle des opérations multidimensionnelles de l'ONU, elle propose une synthèse des différentes pratiques onusiennes en matière de maintien de la paix développées depuis une dizaine d'années. Elle révèle ainsi la diversité du mandat des OMP, l'expansion de leurs objectifs et activités et reconnaît officiellement le rôle de ces opérations en matière de consolidation de la paix³ et d'instauration d'une paix dite durable.

Absentes de la Charte des NU, les opérations de maintien de la paix ont vu le jour en 1956 lors de la crise de Suez et se sont par la suite construites sur une base *ad hoc* autour de trois principes fondamentaux : le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force (Tardy, 2009). Fondées légalement sur les chapitres VI, VII et VIII de la Charte, le droit humanitaire international, les droits de l'Homme et les mandats fournis par le Conseil de Sécurité (DOMP, DAM, 2008), elles ont un caractère fondamentalement consensuel (Daillier, Forteau, Pellet, 2009) et constitue le principal outil du maintien de la paix international (Tardy, 2009). Ces missions représentent l'élément le plus visible du travail onusien sur la scène internationale et permettent d'assurer la présence de l'organisation sur des terrains difficiles (Daillier, Forteau, Pellet, 2009 ; Tardy, 2009).

Si les bases légales et les trois principes centraux demeurent depuis 1956, les pratiques en matière de maintien de la paix onusien, quant à elles, sont en constante évolution. On observe ainsi de nombreux changements tant sur le plan doctrinal qu'en termes de mise en œuvre des OMP. Non-exemptes de critiques, ces opérations possèdent diverses limites et doivent relever de nombreux défis. Toutefois, elles affichent également des succès non-négligeables et s'accompagnent de plus en plus de techniques alternatives pour atteindre les objectifs de maintien de la paix et de la sécurité internationales tels que définis dans la Charte de 1945.

Daillier, Patrick, Forteau, Mathias, Pellet, Alain. *Droit international public*. Paris : LGDJ, 2009.

Département des Opérations de Maintien de la Paix, Département de l'Appui aux Missions. *Opérations des maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*. New York . Nations Unies, 2008.

Tardy, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*. Bruxelles : de Boeck, 2009.

¹ Le Conseil de Sécurité s'est exprimé sur chacune des missions, sur leurs mandat et objectifs mais pas sur le concept et la pratique du maintien de la paix dans le cadre des opérations onusiennes de manière globale.

² Selon la doctrine Capstone de 2008, le maintien de la paix est défini comme étant « une technique conçue pour préserver la paix, aussi fragile soit-elle, une fois que les combats ont cessé et pour appuyer à la mise en œuvre des accords facilités par ceux qui sont chargés du rétablissement de la paix. Fondées sur un modèle, essentiellement militaire, d'observation de cessez-le-feu et d'interposition entre des forces à l'issue d'une guerre entre Etats, les opérations de maintien de la paix ont intégré au fil des années un ensemble complexe d'éléments civils, militaires et policiers, œuvrant ensemble pour jeter les bases d'une paix durable » (DOMP, DAM, 2008, p. 19).

³ La consolidation de la paix « comprend des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux. La consolidation de la paix est un processus complexe de longue durée qui vise à créer les conditions nécessaires pour une paix durable. Les activités de consolidation de la paix visent les causes structurelles profondes d'un conflit armé à travers une approche globale. Les mesures de consolidation de la paix se concentrent sur les enjeux ayant un impact sur le fonctionnement de l'Etat et de la société. A cet égard, elles cherchent à augmenter les capacités de l'Etat à accomplir ses fonctions essentielles de façon efficace et légitime » (DOMP, DAM, 2008, p. 19).

Mai 2013

De l'Agenda pour la Paix à la Résolution 2086 (2013) : vers la construction d'une doctrine du maintien de la paix onusien

Si les opérations de maintien de la paix ne sont pas mentionnées dans la Charte de l'ONU, elles n'en demeurent pas pour autant sans fondement doctrinal. On assiste en effet à l'élaboration progressive, parallèle aux évolutions en termes de pratiques, d'une doctrine du maintien de la paix onusien dont les grands moments à retenir sont l'*Agenda pour la Paix*, le *Rapport Brahimi* et la *doctrine Capstone*. Les dernières productions doctrinales s'inscrivent dans la lignée de ces documents clés en mettant particulièrement l'accent sur l'approche intégrée.

Premiers pas de la construction doctrinale : l'Agenda pour la Paix (1992) et le Rapport Brahimi (2000)

En 1992, l'*Agenda pour la Paix* présenté par le Secrétaire Général Boutros Boutros-Ghali marque le début d'une réflexion théorique sur le maintien de la paix en en proposant une première définition. Si ce document n'a jamais été complètement mis en œuvre, le cadre conceptuel et les structures de base qu'il expose ont quant à eux perduré (Gareis, 2012). Le *Rapport Brahimi* – nommé ainsi à la suite du Président du panel d'experts en charge de la rédaction de ce rapport, Lakhdar Brahimi – a, de son côté, remporté un certain succès non seulement auprès du monde académique tout comme l'*Agenda pour la Paix*, mais également auprès des acteurs du multilatéralisme qui ont mis en pratique une grande partie de ses recommandations (Weinlich, 2012). Ce rapport propose une analyse relativement conservatrice en recommandant des opérations moins ambitieuses aux mandats plus clairs (Tardy, 2009). Il suggère également d'améliorer la prise de décision au niveau du siège et notamment en mobilisant des ressources humaines bien plus conséquentes, de prévoir des déploiements rapides et efficaces en réfléchissant aussi à l'efficacité même des troupes déployées (Bellamy, Williams, 2010). Ce document clé qui a permis de régénérer l'autorité de l'ONU et de son système de maintien de la paix (Weinlich, 2012) et de redéfinir les tâches centrales des OMP en proposant un programme vaste et englobant de réformes (Bellamy, Williams, 2010), n'est pas dépourvu de critiques pour autant. On lui a ainsi reproché de négliger les questions de consolidation de la paix et le rôle des OMP à ce sujet, les partenariats avec les acteurs régionaux, les relations entre civils et militaires et entre le personnel onusien et les populations locales (Tardy, 2009 ; Bellamy, Williams, 2010). Ces négligences ont été rectifiées dans la *doctrine Capstone*.

La doctrine Capstone (2008) ou comment synthétiser dix années d'évolutions sur le terrain

Au cours des années 2000, différents documents ont mis en exergue les lignes directrices du travail des OMP. En particulier, *Opérations des maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations* – ou *doctrine Capstone* – propose une bonne synthèse des réflexions menées à ce sujet et pratiques en cours sur le terrain. Son objectif est de « définir la nature, la portée et les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix contemporaines des Nations Unies qui s'inscrivent souvent dans le contexte plus large des efforts entrepris par la communauté internationale pour aider les pays sortant d'un conflit à établir une paix durable. Il met en relief les atouts et les limites des opérations de maintien de la paix des Nations Unies comme outil de gestion des conflits tout en expliquant les principes de base qui devraient guider leur planification et leur mise en œuvre » (DOMP, DAM, 2008, p. 8-9). Bien que son statut de doctrine ne fasse pas consensus⁴, elle formule et clarifie, dans la lignée du *rapport Brahimi*, les principes conducteurs des OMP, leurs nature et raison d'être (Bellamy, Williams, 2010). Elle propose

⁴ Même s'il était clair dans les premières versions du document que la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix en charge de sa rédaction souhaitait en faire une nouvelle doctrine guidant les OMP, les Etats membres n'ont pas souhaité lui attribuer ce statut officiel de doctrine (Bellamy, Williams, 2010).

Mai 2013

des définitions pour les différentes pratiques liées au maintien de la paix onusien – prévention des conflits, rétablissement de la paix, maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix – et met en évidence leur chevauchement et interaction, tel que présenté dans le schéma suivant.

Interactions et zones grises



Source : ONU, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Principes et Orientations, 2008, révision 2010*, p. 20

Les principes de base mentionnés en introduction y sont rappelés – consentement des parties, impartialité et non-recours à la force – mais sont complétés par d'autres facteurs dits de succès, à savoir la légitimité, la crédibilité et la promotion de l'appropriation nationale et locale. Quatre conditions pour favoriser la réussite des OMP sont également identifiées : l'existence d'une paix à maintenir, l'engagement positif de la région, l'appui total du Conseil de Sécurité uni, un mandat clair et réalisable accompagné des ressources adéquates. Il s'agit, comme en 2000, de rationaliser le maintien de la paix (Tardy, 2009). Enfin, elle apporte la vision interne de ce que devrait être, selon le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) et le Département d'Appui aux Missions (DAM), la mise en œuvre réussie d'un mandat dans le cadre d'une planification de mission intégrée (Gareis, 2012), aspect particulièrement au centre des publications qui ont suivi.

Perspective d'avenir autour de l'approche intégrée

En effet, les dernières productions en termes de doctrine du maintien de la paix onusien s'articulent autour de l'approche intégrée et de l'importance des partenariats. En particulier, le document intitulé « *A New Partnership Agenda : Charting a New Horizon for UN Partnership* » publié en 2009 et suivi de deux rapports de progrès, met en évidence le besoin d'une approche et compréhension commune de ce que sont les OMP. Après avoir rappelé le manque de ressources et le besoin de capacités prévisibles, professionnelles et adaptables, il expose un agenda à court, moyen et long terme afin de promouvoir un partenariat dans la définition et la planification des missions, dans leur réalisation et dans la réflexion à mener sur leur avenir. Tout en notant le rôle majeur du Secrétariat dans le développement d'un tel agenda, il souligne également l'importance du leadership des Etats membres. Ce texte, auquel s'ajoute la

Mai 2013

Résolution 2086 de 2013 qui synthétise l'ensemble des principes et orientations exposées, s'inscrit parfaitement dans la lignée des documents clés précédemment cités et participe ainsi à l'élaboration de plus en plus complète d'une doctrine du maintien de la paix onusien.

Bellamy, Alex, Williams, Paul. *Understanding Peacekeeping*, 2nd Ed. Cambridge : Polity Press, 2010.

Département des Opérations de Maintien de la Paix, Département de l'Appui aux Missions. *Opérations des maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*. New York . Nations Unies, 2008.

Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A New Partnership Agenda : Charting a New Horizon for UN Partnership*. New York, July 2009. 46 p.

Gareis, Sven Bernhard. *The United Nations: An Introduction*. Londres : Palgrave Macmillan, 2012.

Gowan, Richard, Gleason, Megan. *UN Peacekeeping: The Next Five Years*. New York University Center on International Cooperation, 2012, 27 p.

Tardy, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*. Bruxelles : de Boeck, 2009.

Weinlich, Silke. (Re)generating Peacekeeping Authority: The Brahimi Process In *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2012, 6:3, pp. 257-277.

Réformes multiples et pratique évolutives

Les évolutions en termes de doctrine mentionnées précédemment s'accompagnent de changements concrets dans les pratiques du maintien de la paix onusien. D'OMP dites traditionnelles, on assiste au développement des opérations multidimensionnelles dont les activités sont en constante multiplication. En parallèle, des réformes s'effectuent également au niveau du siège suivant notamment les recommandations du *rapport Brahimi* et les besoins du terrain.

Des opérations de maintien de la paix traditionnelles aux opérations multidimensionnelles

Depuis 1956, les OMP onusiennes ont grandement évolué, notamment en nombre comme le montre le document en page 7. Les premières missions, qualifiées de traditionnelles, avaient pour objectifs : « observer, surveiller, établir des rapports ; encadrer le cessez-le-feu et apporter un soutien aux mécanismes de vérification ; s'interposer dans une zone tampon et comme mesure de confiance » (DOMP, DAM, 2008, p. 22). Gareis met en évidence une série de quatre générations de missions pour décrire les évolutions qui ont suivi : la première génération concernerait donc ces opérations militaires ayant pour mission l'observation et l'établissement de zones tampons ; la deuxième génération d'OMP, après 1988-89, avait la charge de tâches plus complexes notamment en sécurisant et soutenant les transformations politiques, les processus de réconciliation, la mise en place d'institutions et l'organisation d'élections ; la troisième génération serait constituée de missions à la frontière entre le maintien et l'imposition de la paix ; enfin la quatrième génération toucherait aux missions multidimensionnelles ayant de larges responsabilités incluant notamment des fonctions administratives civiles et des projets de consolidation de la paix (Gareis, 2012). Cette typologie nous permet d'identifier différentes tendances et pratiques ; toutefois, Bellamy et Williams estiment, quant à eux, qu'il n'est pas nécessaire de classer les OMP et leurs évolutions chronologiquement puisque l'on assiste à une juxtaposition des différents types de missions au cours des années. Il importe avant tout, selon eux, de rappeler que les OMP n'étant pas prévues par la Charte, elles ont été créées de manière *ad hoc* et les concepts clés qui en découlent ont, quant à eux, été développés par la pratique (Bellamy, Williams,

Mai 2013

2010). Sans trancher sur le débat autour de la classification chronologique des OMP, il est nécessaire de retenir qu'on assiste à la fin de la Guerre froide à des changements sur les plans quantitatif, géographique et qualitatif, avec notamment le développement des opérations dites multidimensionnelles caractérisées pas une diversification des acteurs et des activités (Tardy, 2009).

Des pratiques qui évoluent : multiplication des activités à l'agenda

Comprenant un niveau de multifonctionnalité et de complexité élevé, ces missions sont majoritairement mises en place en vertu, au moins partiellement, du chapitre VII de la Charte notamment en matière de protection des civils et certaines ont plus spécifiquement été dotées de mandats robustes⁵ (Tardy, 2009). Les OMP multidimensionnelles ont pour objectif de « créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'Etat à maintenir la sécurité dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme ; faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces ; et servir de cadre pour assurer que les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée » (DOMP, DAM, 2008, p. 25). Elles ont un rôle central de coordination et remplissent des fonctions en lien avec les activités de consolidation de la paix suivantes : démobilisation, désarmement et réintégration des combattants ; réforme du secteur de sécurité et d'autres activités dans le domaine de l'Etat de droit ; protection et promotion des droits de l'Homme ; assistance électorale ; appui à la restauration et à l'extension de l'autorité étatique (DOMP, DAM ; 2008). Elles se caractérisent ainsi par une augmentation du personnel civil et des forces de police. En parallèle à cette multiplication des activités sur le terrain, on observe des efforts de réforme au niveau du siège afin d'apporter le soutien nécessaire aux missions.

Une évolution multi-échelle : les réformes au sein du siège

Avant la création du Département des Opérations de Maintien de la Paix, les opérations étaient toujours mises en place de manière *ad hoc*, les processus de structuration et de déploiement recommençant à zéro à chaque reprise. En 1992, le département est créé avec des bureaux de planification et de soutien au terrain (Bellamy, Williams, 2010). Dès 1995, une unité de « leçons apprises », première mémoire institutionnelle, est mise en place ; toutefois des problèmes institutionnels de planification, de mise en œuvre et d'apprentissage demeurent (Bellamy, Williams, 2010). Suite au rapport *Brahimi*, on assiste à une large expansion du département suivant ainsi les recommandations de renforcement des ressources humaines au siège avec comme objectif de réunir les capacités nécessaires à la mise en place d'une opération multidimensionnelle par an – dans les faits le Secrétariat a dû faire face à l'instauration de trois missions par an en moyenne (Bellamy, Williams, 2010). On observe également, en 2001, la fusion des unités de planification politique et de leçons apprises, créant ainsi la section des meilleures pratiques, en charge de l'écriture de la *doctrine Capstone*. (Gareis, 2012). Cette fusion et le renforcement, par la suite, de la section tendent à laisser penser que le processus de développement doctrinal à travers l'élaboration de principes, recommandations et directives, est destiné à s'affirmer (Bellamy, Williams, 2010). Enfin, la dernière réforme majeure à mentionner concerne la création en 2007 du Département d'Appui aux Missions. S'inscrivant dans une perspective de rationalisation et de professionnalisation impulsée depuis 2000, cette réforme dénote la volonté d'en finir avec l'amateurisme des années 1990 (Tardy, 2009) et de fournir un sens des réalités du terrain aux

⁵ Le maintien de la paix robuste consiste en « l'emploi de la force par une opération de maintien de la paix des Nations Unies au niveau tactique, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, pour défendre son mandat contre des auteurs de troubles constituant une menace à la population civile ou voulant perturber le processus de paix » (DOMP, DAM, 2008, p. 106).

Mai 2013

membres du Conseil de Sécurité (Bellamy, Williams, 2010). Allant à l'encontre des efforts d'intégration et les fusions entre les composantes politiques et logistiques de 1993-94 (Bellamy, Williams, 2010 ; Lipson, 2012), elle a toutefois suscité de nombreuses inquiétudes exprimées par les Etats membres à l'Assemblée Générale. Ils ont notamment exposé leurs craintes de voir une fracture de l'unité de commandement (Bellamy, Williams, 2010 ; Volger, 2010) mais ont tout de même autorisé sa mise en place. A la suite de cette grande réforme, on observe plus périodiquement, des efforts réguliers en matière de coordination et d'intégration des missions (Tardy, 2009).

Bellamy, Alex, Williams, Paul. *Understanding Peacekeeping*, 2nd Ed. Cambridge : Polity Press, 2010.

Gareis, Sven Bernhard. *The United Nations: An Introduction*. Londres : Palgrave Macmillan, 2012.

Lipson, Michael. Peacekeeping Reform: Managing Change in an Organized Anarchy In *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2012, 6:3, pp. 279-298.

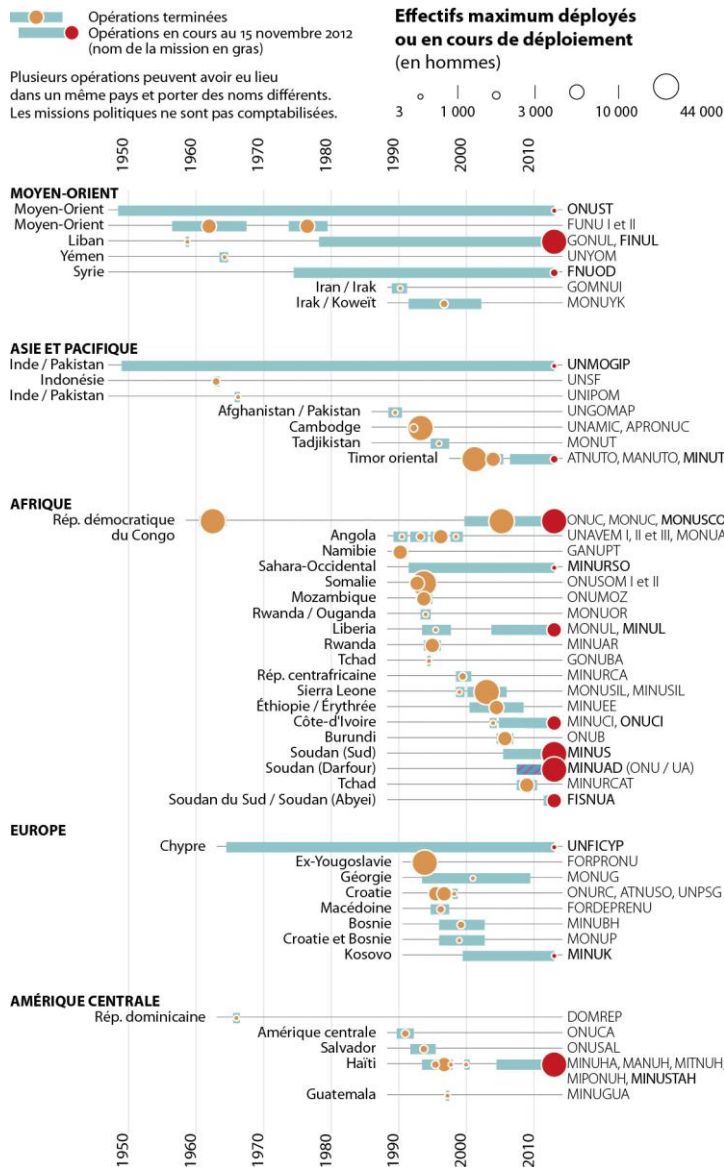
Tardy, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*. Bruxelles : de Boeck, 2009.

Volger, Helmut, ed. *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

« Les opérations de maintien de la paix de l'ONU :
doctrine et pratiques en constante évolution »

Mai 2013

OPÉRATIONS DE PAIX DES NATIONS UNIES, 1948-2012



Opérations de paix des Nations unies



Source : compilation à partir des sites internet de chaque opération de maintien de la paix, Nations unies, Département des opérations de maintien de la paix (DPKO), www.un.org

Mai 2013

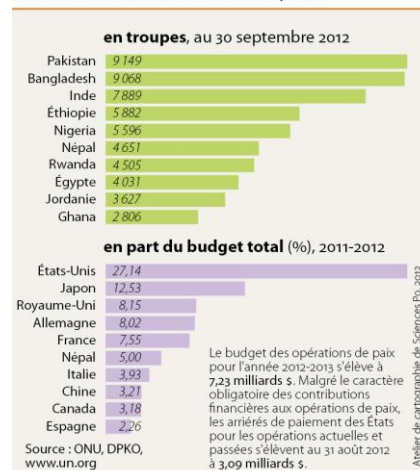
Des limites et des défis récurrents : les opérations de maintien de la paix critiquées

Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles font l'objet d'un certain nombre de critiques portant d'une part sur le choix politique qu'elles représentent et d'autre part sur leur mise en œuvre. Tout en reconnaissant la validité de ces critiques, il importe également de mettre en évidence les nombreux défis auxquelles ces missions doivent faire face.

Une approche critiquée

Absentes de la Charte des NU, les OMP mises en place après la fin de la Guerre froide font souvent l'objet d'une justification approximative autour de l'article qualifié de VI et demi (Pouligny, 2004). Coïncées entre le chapitre VI prévoyant des mesures diplomatiques et le Chapitre VII autorisant le recours à la force, elles perdent en légitimité et en clarté. Des dispositions légales associées aux structures de gouvernance encadrant le maintien de la paix onusien conduisent également à la fragmentation du processus de prise de décision (Cunliffe, 2009). Cette fragmentation s'accompagne aussi d'une distribution des responsabilités inégale – on note notamment le déséquilibre en matière de contributions de troupes et de financement comme illustré sur le graphique suivant – particulièrement critiquée. En effet, d'un côté Cunliffe reproche que les plus grands risques politiques, militaires et stratégiques reposent sur les Etats les moins disposés à les gérer et note que les problèmes du maintien de la paix résident peut être davantage dans la trop grande flexibilité en termes de responsabilité que dans la rigidité bureaucratique (Cunliffe, 2009) ; de l'autre, Gareis précise que les pays en développement accusent de plus en plus les Etats riches d'utiliser l'ONU de manière sélective afin de poursuivre leurs propres intérêts (Gareis, 2012). Dans la même perspective d'instrumentalisation, Zanotti affirme, quant à elle, que le maintien de la paix onusien participe à la réponse de la communauté internationale à l'imprévisibilité des menaces et que, dans une perspective foucauldienne, on peut constater un processus d'imposition d'une discipline institutionnelle – passant par des réformes afin de créer des administrations ordonnées, prévisibles et disciplinées – et de gouvernementalisation par la mise en place de traités internationaux contraignants (Zanotti, 2011). Cette volonté de normaliser l'arène internationale néglige l'importance du local ne considérant pas ces techniques à l'aune des structures locales formelles et informelles, des ressources, de la situation économique ou encore de la culture politique du pays (Pouligny, 2004 ; Zanotti, 2011). L'approche préconisée dans les OMP onusiennes est donc critiquée à plusieurs égards de même que leur mise en œuvre.

**OPÉRATIONS DE PAIX :
PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS, 2012**



d'après Marie-Françoise DURAND, Thomas Ansart, Philippe COPINSCHI, Benoît MARTIN, Patrice MITRANO, Delphine PLACIDI-FROT, *Atlas de la mondialisation, dossier spécial États-Unis*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013

Mai 2013

Les limites et les défis de la mise en œuvre

On observe en effet de nombreuses limites à la mise en pratique des mandats votés par le Conseil de Sécurité. Tout d'abord, l'une des limites majeures dénoncées par les académiques comme les praticiens relève du manque de moyens financiers et techniques pour réaliser ces mandats de plus en plus vastes et exigeants. Les ressources ne répondent pas à la demande (DPKO, DFS, 2009). Problèmes de financement (CIC-NYU, 2012), manque de matériels et en particulier d'hélicoptères (Gowan, 2012), manque de troupes bien armées (Sambanis, 2011), sont tous des limites et défis à la mise en œuvre du mandat, et ceci en particulier lorsqu'une OMP traditionnelle voit ses tâches se multiplier et se complexifier (Volger, 2010) ou dans le cadre d'un mandat robuste nécessitant des actions militaires pour lesquelles l'ONU s'avère trop inflexible et pas assez équipée (Sambanis, 2011). On constate également des problèmes en matière de chaîne de commande, Volger affirmant notamment qu'en termes opérationnels la multi-nationalité caractéristique de l'ONU se révèle être une faiblesse avec, par exemple, la réserve de troupes, souvent en provenance des pays du Nord, à réaliser certaines tâches (Volger, 2010). Cette remarque s'inscrit plus globalement dans les défis de coordination auxquels les OMP sont confrontées. Les opérations multidimensionnelles ont notamment pour objectif de coordonner l'action onusienne dans le pays ; toutefois, il est extrêmement difficile de concilier les différentes approches en matière de gestion de crise avec des acteurs multiples – acteurs sécuritaires, humanitaires et du milieu du développement – aux cultures et contraintes différentes (Tardy, 2009). L'opérationnalisation de l'intégration promue dans la doctrine s'avère particulièrement difficile, notamment plus la composante militaire est importante (Tardy, 2009). De manière plus générale, la planification des OMP se heurte au défi constant du besoin d'une réadaptation à mesure que le contexte évolue ; ceci exige une flexibilité et des ressources que l'ONU ne possède pas (CIC-NYU, 2012). De même, le DOMP et le DAM soulignent aussi les défis politiques auxquels ils doivent faire face du fait des divisions au sein de la communauté internationale (DPKO, DFS, 2009) et de l'absence de volonté de la part des Etats membres d'entretenir dans la durée les efforts de l'ONU en matière de paix (Gareis, 2012). D'ailleurs, une autre limite souvent reprochée aux OMP concernent leur durée et le risque d'enlisement (Petit, 2000). En effet, alors qu'elles sont censées être mises en place temporairement, les OMP sont bien souvent prolongées et institutionnalisées posant alors des problèmes de crédibilité politique mais aussi de financement, et révélant ainsi l'absence de consensus au sein du Conseil de Sécurité et du DOMP sur la question de la durée des missions (Dallier, Forteau, Pellet, 2009 ; Gowan, 2012). Enfin, il importe de noter que ces limites et défis s'inscrivent plus largement dans la persistance de problèmes systémiques en matière de légitimité des opérations, de crédibilité – en particulier dans le cadre de maintien de la paix robuste et de la protection des civils qui modifient la problématique du recours à la force – d'efficacité et de vision stratégique d'intégration dans un continuum de tous les aspects relatifs à la gestion de crise – sécuritaires, politiques, économiques et sociaux (Tardy, 2009).

Bellamy, Alex, Williams, Paul. *Understanding Peacekeeping*, 2nd Ed. Cambridge : Polity Press, 2010.

Center on International Cooperation of New York University. *Annual Review of Global Peace Operations 2012*. Briefing paper. 7 p.

Cunliffe, Philip. The Politics of Global Governance in UN Peacekeeping In *International Peacekeeping*, 2009, 16:3, pp. 323-336.

Dallier, Patrick, Forteau, Mathias, Pellet, Alain. *Droit international public*. Paris : LGDJ, 2009.

Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. *A New Partnership Agenda : Charting a New Horizon for UN Partnership*. New York, July 2009. 46 p.

Mai 2013

- Gareis, Sven Bernhard. *The United Nations: An Introduction*. Londres : Palgrave Macmillan, 2012.
- Gowan, Richard, Gleason, Megan. *UN Peacekeeping: The Next Five Years*. New York University Center on International Cooperation, 2012, 27 p.
- Petit, Yves. *Droit international du maintien de la paix*. Paris : LGDJ, 2000.
- Poulligny, Béatrice. *Ils nous avaient promis la paix : Opérations de l'ONU et populations locales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.
- Sambanis, Nicholas. Peacekeeping In Badie, Bertrand, Berg-Schlosser, Dirk, Morlino, Leonardo, ed. *International Encyclopedia of Political Science*. Londres : SAGE, 2011.
- Tardy, Thierry. *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix : Acteurs, activités, défis*. Bruxelles : de Boeck, 2009.
- Volger, Helmut, ed. *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- Zanotti, Laura. Taming Chaos : A Foucauldian View of UN Peacekeeping, Democracy and Normalization In *International Peacekeeping*, 2011, 13:2, pp. 150-167.

Des succès à reconnaître et le développement d'approches alternatives

S'il est vrai que les opérations de maintien de la paix de l'ONU font souvent l'objet de nombreuses critiques tant dans leur approche que dans leur mise en œuvre, elles constituent tout de même une pratique en vogue comptabilisant un certain nombre de succès. Par ailleurs, elles sont de plus en plus pensées en complémentarité avec d'autres approches alternatives.

Malgré les critiques, une pratique en vogue : des mérites indéniables

En dépit des nombreuses critiques et limites évoquées précédemment, le maintien de la paix de l'ONU est en constante sollicitation. D'une part, même si les réussites, notamment dans les années 1990, sont souvent moins remarquées que les échecs (Volger, 2010), les missions effectuées dans des régions comme les Balkans, le Timor Leste, le Burundi ou l'Afrique de l'Ouest ont été perçues comme des succès auprès de la communauté internationale (Bellamy, Williams, 2010). D'autre part, on relève un certain nombre de bénéfices largement acceptés (Tardy, 2009). La guerre pouvant souvent être liée au manque d'informations et à l'impossibilité de créer une relation de confiance entre les parties en conflit nécessaire à la mise en place d'un cessez-le-feu et à son respect, le rôle de tierce partie que peut jouer l'ONU est essentiel en matière de médiation (Sambanis, 2011). Pareillement, même si les résultats dépendent en grande partie des efforts menés ensuite en termes de consolidation de la paix, on observe des effets positifs en matière de stabilisation des Etats hôtes et de soutien à la transition d'un état de guerre à une situation pacifique (Tardy, 2009 ; Sambanis, 2011). Ainsi en prenant comme standards la fin des actions violentes à grande échelle, la reconnaissance d'une souveraineté indivisible du gouvernement hôte et un niveau modeste d'ouverture politique, et en ajoutant que l'ONU s'est avérée bien plus efficace dans les zones en transition qu'en cas de guerre, Sambanis affirme que l'action des OMP est plutôt une réussite (Sambanis, 2011). Enfin, compte tenu des contraintes financières auxquelles l'ONU est confronté, les OMP s'avèrent particulièrement rentables (Sambanis, 2011). Les OMP onusiennes possèdent donc des mérites qu'il importe de reconnaître en particulier lorsqu'elles s'accompagnent d'autres approches alternatives pour penser le maintien de la paix internationale.

Mai 2013

De nouvelles approches pour penser le maintien de la paix internationale

Les OMP constituent l'outil principal mis en œuvre par l'ONU pour réaliser son objectif de maintien de la sécurité et de la paix internationales ; toutefois, elles n'en sont pas l'unique et on observe une multiplication des approches alternatives. Tout d'abord, il importe de rappeler qu'en vertu de l'article 41 de la Charte, le Conseil de Sécurité peut mettre en place des mesures non impliquant l'usage de la force afin de maintenir la sécurité internationale. Les sanctions telles que celles appliquées à l'égard de la Corée du Nord et de l'Iran en réponse à leur programme nucléaire respectif constituent donc un autre outil non négligeable de maintien de la paix. Ensuite deux approches alternatives ont particulièrement retenu l'attention de la communauté internationale ces dernières années. D'une part, proposant une approche non-militaire, les missions politiques spéciales ont pour but de superviser les processus de paix et les projets de construction étatique et de consolidation de la paix comme c'était le cas en Lybie ou au Népal (Gowan, 2012). Supervisées par le Département des Affaires Politiques (DAP) – à l'exception de la mission présente en Afghanistan coordonnée par le DOMP –, elles proposent une action à empreinte légère, se différenciant ainsi des dispositifs lourds et coûteux caractéristiques des opérations multidimensionnelles (Gowan, 2012). D'autre part, si ces dernières sont bien souvent le mode mis en œuvre par défaut lors d'une intervention onusienne, la crise financière globale ainsi que les réalités du terrain conduisent à repenser cette approche systématique en privilégiant notamment le régionalisme (CIC-NYU, 2009). Ainsi, en parallèle des OMP onusiennes, les acteurs régionaux sécuritaires sont de plus en plus invités à collaborer et à participer aux efforts globaux en matière de maintien de la paix.

Center on International Cooperation of New York University. Annual Review of Global Peace Operations 2012. Briefing paper. 7 p.

Gowan, Richard, Gleason, Megan. *UN Peacekeeping: The Next Five Years*. New York University Center on International Cooperation, 2012, 27 p.

Sambanis, Nicholas. Peacekeeping In Badie, Bertrand, Berg-Schlosser, Dirk, Morlino, Leonardo, ed. *International Encyclopedia of Political Science*. Londres : SAGE, 2011.

Volger, Helmut, ed. *A Concise Encyclopedia of the United Nations*. Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

Conclusion

En guise de conclusion, il importe de rappeler que les enjeux majeurs – quoique non nouveaux – en matière d'OMP résident d'une part dans le niveau d'engagement des Etats membres et d'autre part dans la capacité de l'ONU à travailler en collaboration avec les organisations régionales de sécurité (Gowan, 2012). La crise financière, souvent considérée comme un autre défi central pour l'avenir des OMP, peut également se révéler être une opportunité pour réfléchir stratégiquement aux priorités à donner et aux alternatives à développer notamment en termes de mobilisation de l'expertise civile, de flexibilité et de développement d'autres modèles de déploiement (CIC-NYU, 2012).

Center on International Cooperation of New York University. Annual Review of Global Peace Operations 2012. Briefing paper. 7 p.

Gowan, Richard, Gleason, Megan. *UN Peacekeeping: The Next Five Years*. New York University Center on International Cooperation, 2012, 27 p.