

Introduction aux chroniques sur les opérations de paix en 2017

Josiane Tercinet-Duc

Professeur émérite à l'Université Grenoble Alpes

I.Introduction

La série de chroniques sur les opérations de paix conduites en 2017 laisse de côté celles conduites par des coalitions d'Etats ou des Etats pris individuellement. Elle intéresse les opérations liées à un système institutionnel : Nations unies et organisations de la zone euro-atlantique (OTAN, UE, OSCE). Pour les opérations conduites par les organisations africaines, on se reportera à la chronique sur les opérations conduites en 2014-2015¹, complétée par le propos introductif. Celui-ci porte essentiellement sur la toile de fond institutionnelle de déroulement des missions.

II.L'Organisation des Nations Unies

Aux Nations unies, sur 61 résolutions adoptées en 2017 par le Conseil de sécurité, 58 l'ont été à l'unanimité ; 7 projets ont été bloqués (6 par veto et 1 par défaut de majorité). Ces chiffres relativisent les propos souvent véhiculés sur la paralysie du Conseil de sécurité. Sur 282 séances publiques, 31% ont été consacrés à des questions thématiques ; parmi les textes les plus notables qui en ont résulté, trois résolutions portent sur le terrorisme (S/Res 2341 (2017), sur la l'action en faveur de la diminution des risques d'attaques terroristes en particulier contre les infrastructures critiques ; S/Res. 2354 (2017), sur la lutte contre la propagande terroriste ; S/Res.2370 (2017), sur les dispositions à prendre pour mettre fin à l'approvisionnement en armes des terroristes) ; pour la première fois a été adoptée une résolution sur l'action contre les mines : S/Res.2365(2017) ; la primauté du politique est réaffirmée dans deux résolutions portant sur le maintien de la paix (S/Res. 2378 et 2382 (2017) : c'est l'influence du rapport HIPPO (*High Level Panel on Peace Operations*) (voir les chroniques des années antérieures dans cette revue) sous-jacente encore à une déclaration s'intéressant à la pérennisation de la paix (S/PRST/2017/27) rendu en juin 2015 ; une autre résolution porte, hélas, sur la traite des êtres humains (S/Res.2388 (2017)). Une nouvelle résolution « législative », la 2396 (21 décembre 2017), basée sur le chapitre VII, instaure des obligations aux Etats afin de contrôler et entraver la circulation des terroristes.

Par la résolution A/71/291 du 15 juin 2017, l'Assemblée générale crée au Secrétariat un Bureau de lutte contre le terrorisme afin de mettre en œuvre la Stratégie anti-terroriste mondiale des Nations unies (adoptée en 2006) dirigé par un Secrétaire général adjoint ; à sa tête est nommé le 21 juin 2017 un ressortissant russe : c'est la première fois qu'un Russe est investi dans un poste de ce niveau aux Nations unies.

Le budget des opérations de paix est en diminution : 7,3 milliards de dollars pour 2017-2018, soit -7,2% par rapport à 2016-2017 ; les Etats-Unis souhaitent une diminution de 13% ; cela entraîne un resserrement des coûts et des effectifs. En outre, les ressources

¹ Madeleine ODZOLO-MODO, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales africaines », paru dans PSEI, Numéro 3, Chronique "Les opérations de paix 2014-2015", Les opérations de paix conduites par les organisations régionales africaines, mis en ligne le 13 avril 2016, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=895>

affectées dans le budget-programme 2018-2019 aux opérations de paix sont réduites de 5 à 25% selon les rubriques², à l'instar des autres services de l'ONU.

Dans son rapport « Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix » du 2 novembre 2017³, le Secrétaire général évoque sa présentation au Conseil de sécurité, en avril 2017⁴, de sa stratégie globale à l'appui des missions de l'Organisation reposant sur deux principes fondamentaux : « faire en sorte que les opérations de paix soient plus souples et adaptées à leur contexte, et [...] veiller à ce que les opérations [...] aient pour ligne de mire l'obtention de solutions politiques » (§ 4).

Cela passe par une réforme générale de la gestion de l'Organisation imaginée dans un rapport du 27 septembre 2017 qui toucherait, dans le domaine de la paix, le DAM (Département de l'appui aux missions) lequel deviendrait le Département de l'appui opérationnel, pour toutes les missions de l'ONU et pas seulement les missions de paix⁵. La réforme du système pour le développement devrait « contribuer à instaurer les conditions propices à la paix », notamment par l'élargissement des fonctions des coordonnateurs résidents (A/72/573, §§9 et 10). Il fait ainsi écho au rapport 2017 du Comité des opérations de maintien de la paix qui consacre des développements importants au lien entre sécurité et développement⁶. Enfin le Secrétaire général appelle à une réforme de l'architecture de paix et de sécurité proposée dans son rapport du 13 octobre 2017 « Restructurer le pilier paix et sécurité des Nations unies »⁷. Il envisage la création d'un Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (qui intégrerait le Bureau d'appui à la consolidation de la paix) et d'un Département des opérations de paix. Le DOMP (Département des opérations de maintien de la paix) deviendrait le DOP. L'Assemblée générale a pris acte du projet et demandé un rapport détaillé afin qu'elle puisse se prononcer. Une des difficultés sera de répartir les missions politiques spéciales entre les deux Départements.

Comme demandé dans le rapport HIPPO et souligné dans la résolution 2378 (2017) (précitée) du Conseil de sécurité, il souhaite « mettre le politique au service de la paix » et accorder la primauté au processus politique (A/72/573, §§15 et s)⁸, même si les « opérations sont souvent déployées sans solution politique claire en vue ». En dépit de contextes souvent complexes, cette préoccupation doit rester centrale : « Les missions de maintien de la paix en Afrique et au Moyen-Orient restent confrontées à des situations politiques et opérationnelles et des conditions de sécurité difficiles et instables, ce qui exige un dialogue politique et opérationnel constant et soutenu. Malgré ces difficultés, les opérations de maintien de la paix continuent d'être axées sur le soutien aux processus politiques » (§11).

Le passage possible du Département des opérations de maintien de la paix à celui de Département des opérations de paix reviendrait enfin à entériner, dans le vocabulaire des Nations unies, le fait que le modèle « opération de maintien de la paix » né entre 1948 (groupes d'observateurs militaires) et 1956 (forces de maintien de la paix) est largement dépassé depuis les années 1990, qui ont vu naître des formes très variées d'opérations au service de la paix. Cela ressort du rapport précité « Application... » de novembre 2017 du Secrétaire général : « J'envisage pour l'avenir des opérations de maintien de la paix à

² A/Res/72/261, 24 décembre 2017, « Questions relatives au budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019 », §§ 52 à 62.

³ A/72/573, 3 novembre 2017.

⁴ S/PV.7918, 8 avril 2017.

⁵ A/72/492, 27 septembre 2017, § 84 et s.

⁶ A/71/19, §§151-153, dans le chapitre G « Stratégies applicables aux opérations complexes de maintien de la paix ».

⁷ A/72/525, 15 octobre 2017.

⁸ Le Comité des opérations de maintien de la paix souligne aussi dans son rapport pour 2017 : « Le processus politique occupe une place centrale » (§100), rapport A/71/19.

géométrie variable, faisant coexister des opérations relevant du modèle traditionnel ou d'un modèle multidimensionnel avec des opérations à la présence plus restreinte et aux mandats et tâches plus ciblés. Les trois principes du consentement, de l'impartialité et du non recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat, continueront de régir les activités de maintien de la paix. L'apparition de conflits d'un nouveau genre nécessite de renforcer la mobilité, de recourir davantage au renseignement pour mieux apprécier la situation, de resserrer la chaîne de commandement et de fournir un solide appui militaire en cas de besoin » (§ 131).

L'utilisation de technologies nouvelles continue de progresser (capteurs pour la sécurité, caméras diurnes et nocturnes, drones, radars, etc...) (§§ 69-72 et 75). En 2017, le DAM et le DOMP adoptent une politique globale du renseignement (§ 74). Les efforts en direction du déploiement rapide aussi bien des moyens militaires que civils se poursuivent (§§ 62, 85, 87) et en août 2017, 81 pays ont inscrit des unités militaires et de police dans le Système de préparation des moyens de maintien de la paix (§ 62). Plusieurs Etats se sont engagés à fournir des unités pour le Groupe d'avant-garde, brigade intégrée permanente composée de militaires et policiers fonctionnant comme un groupe de réserve (§ 85). L'Assemblée générale accepte le remboursement de 1% des coûts associés au maintien d'unités au niveau d'engagement « déploiement rapide »⁹. Une nouvelle politique de planification et d'analyse des opérations est adoptée en 2017 (§§ 64 et s) et des progrès sont réalisés dans le déploiement rapide des moyens civils (§ 87). Les questions de déontologie sont suivies de près (§§ 110-114). Le contexte de certaines opérations est particulièrement délicat et 95% des soldats de la paix servent dans neuf missions ayant pour mandat la protection des civils (§40) ; des spécialistes de la protection de l'enfance sont déployés dans cinq OMP (§44). On peut relever, dans le même ordre d'idées, qu'en 2017, dans les déclarations présidentielles et résolutions intéressant un pays ou une situation, 72,9% contiennent au moins une disposition sur la protection des civils, 77,1% de même sur les femmes, la paix et la sécurité et 44,3% sur le sort des enfants dans les conflits armés.

La question de la sécurité des OMP fait grand bruit aux Nations unies à la suite du rapport rendu le 19 décembre par Carlos Alberto Dos Santos Cruz à la demande du Secrétaire général, « Améliorer la sécurité des soldats de la paix des Nations unies » ; il commence par des chiffres-choc : entre 1948 et fin 2017, soit 70 ans, 3500 personnes ont perdu la vie dans des OMP dont 943 en raison d'actes de violence ; en 4 ans, entre 2013 et 2017, elles sont 194 à être mortes par suite d'actes de violence, dont 91 à la MINUSMA, 168 étant des soldats africains. Il dénonce ce qu'il appelle le « syndrome du chapitre VI » qui fait minorer l'appréciation des risques et conduit les soldats de la paix à adopter une posture défensive qui fait la part belle aux acteurs hostiles (p 11). Il fait une série de recommandations pour permettre d'opérer en meilleure sécurité dans les environnements modernes hostiles (notamment face aux engins explosifs improvisés) et se termine par une phrase-choc : « *We need to change the way we are doing business. Weakness kills our people* ». En clair, le maintien de la paix de grand-papa est dépassé, du moins dans certaines situations. Mais la force (l'opposé de la faiblesse) est-elle la meilleure réponse de la communauté internationale ? Ne risque-t-elle pas de déclencher un engrenage irréversible de violence ?

2017 a vu la fin de l'ONUCI (Côte d'Ivoire) et de la MINUSTAH (Haïti). Cette dernière est remplacée en octobre 2017 par la MINUJUSTH (Mission des NU pour l'appui à la justice en Haïti), une assez curieuse Mission : la résolution de création (S/Res. 2350 (2017), 13 avril) est basée sur le chapitre VII mais la Mission ne compte que des policiers (1275 autorisés) en tant que personnels en uniforme ; elle n'en est pas moins autorisée (§ 12 de la résolution) « à user de tous les moyens nécessaires pour accomplir son mandat pour ce qui est d'appuyer et de développer la Police nationale » ainsi que pour protéger les civils menacés de violences

⁹ A/72/573, §85.

physiques immédiates ; jusque-là, le « robuste » incombait essentiellement aux militaires ; voilà que les policiers de la paix vont devoir se faire musclés. La MINUL (Liberia) prendra fin le 31 mars 2018.

Du côté de l'ONU, les opérations de paix sont de plus en plus différenciées dans des contextes souvent instables et dangereux. On exige en somme de l'Organisation un travail de haute couture avec des moyens resserrés. Quelle tunique en résultera-t-il à terme ?

III.L'Afrique

En **Afrique** se poursuit la tendance observée dans l'introduction aux chroniques pour 2014-2015 et pour 2016¹⁰ à la régionalisation des opérations, certes liée à l'Architecture africaine de paix et de sécurité, mais qui n'en revient pas moins à laisser « chaque région africaine à ses régionaux » même si l'UA (Union africaine) est amenée à se prononcer. Au nombre des créations nouvelles figure la MICEGA établie par la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) le 22 janvier 2017 en Gambie pour sécuriser la population et faciliter la prise de fonction du Président Adam Barrow ; ce dernier a ensuite souhaité sa prolongation d'abord jusqu'en juin 2017 puis juin 2018. Le Conseil de sécurité avait pris « acte de la décision prise par la CEDEAO »¹¹. En mai 2017, la Mission comptait 500 militaires. La CEDEAO continue par ailleurs à déployer l'ECOMIB, établie en 2012 en Guinée Bissau et elle compte en mai 2017 398 militaires et 145 policiers.

Le G5 Sahel, créé en décembre 2014 par le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad pour lutter contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée au Sahel, a décidé le 6 février 2017 de créer la Force conjointe du G5 Sahel devant comprendre 5000 hommes. Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA a adopté le concept stratégique et l'a autorisée le 13 avril 2017. Le Conseil de sécurité a accueilli avec satisfaction son déploiement par la résolution 2359 du 21 juin 2017 puis s'est félicité de l'initiative ainsi prise par le G5 dans une déclaration présidentielle du 30 janvier 2018¹². La Force a mené ses premières opérations en octobre 2017. Le 23 février 2018, une conférence de donateurs pour aider au financement de la Force conjointe s'est avérée assez prometteuse et les coûts de fonctionnement devraient être couverts jusqu'en 2019.

L'AMISOM (Mission de l'UA pour la Somalie) établie en 2007, à la suite d'une décision du CPS du 11 juillet 2017 voit sa mission prolongée par le Conseil de sécurité jusqu'au 31 mai 2018 par la résolution 2372 du 30 août 2017 prise sur la base du chapitre VII et prévoyant une diminution des effectifs pour le 31 décembre 2017 pour un total de 21 626 personnes en tenue dont 1040 policiers (contre 22 126 dont 540 policiers autorisés par la résolution 2124 (2013)). L'objectif est de transférer progressivement la responsabilité aux forces somaliennes pour un retrait en 2020, ce qui semble optimiste au regard de la situation.

L'Initiative de coopération régionale contre la LRA (Armée de résistance du Seigneur) créée en 2011 par les trois Etats affectés (RD Congo, Centrafrique et Soudan du Sud) et celui d'origine (Ouganda), voit le mandat de sa Force régionale d'intervention, dirigée par l'UA, prolongé par le CPS le 12 mai 2017 jusqu'au 22 mai 2018 ; les effectifs sont de 2489 militaires en mai 2017.

Le 20 janvier 2015, quatre des Etats de la Commission du Bassin du lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigeria et Tchad) ainsi que le Bénin décident de créer une Force multinationale mixte

¹⁰ Josiane TERCINET, « Introduction », paru dans PSEI, Numéro 3, Chronique "Les opérations de paix 2014-2015", Introduction, mis en ligne le 13 avril 2016, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=890> et Josiane TERCINET, « Introduction aux chroniques sur les opérations de paix en 2016 », paru dans PSEI, Numéro 6, Chronique "Les opérations de paix 2015-2016", mis en ligne le 23 avril 2017, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1530>.

¹¹ S/Res/2237 (2017), 19 janvier, §8.

¹² S/PRST/2018/3, 30 janvier.

(FMM) de lutte contre Boko Haram. Le CPS de l'UA en autorise la création le 29 janvier 2015, entérinée par le Sommet de l'UA le 31 janvier 2015. Opérationnelle en février 2016 et comptant 10 000 soldats en 2017, elle a reçu l'appui du Conseil de sécurité dans des déclarations présidentielles mais pas via des résolutions¹³

S'ajoute à la liste des déploiements africains, la Force de protection régionale au Soudan du Sud de 4000 hommes liée à l'IGAD autorisée en 2016 et déployée en 2017(voir ci-dessous la rubrique « partenariats »).

La question du financement et des moyens en général, est toujours lancinante pour les organisations africaines et sans doute durablement... (voir ci-dessous la rubrique ONU/UA)

IV. L'Union européenne

Du côté de l'**UNION EUROPEENNE**, on observe des progrès dans la construction d'une Europe de la défense. Le 11 décembre 2017, le Conseil européen décide la création d'une coopération structurée permanente (art 42.6 et 46 TUE) entre 27 membres (hors Royaume-Uni). Les Etats s'engagent à augmenter leurs budgets de défense, établissent une liste de 17 projets (par exemple un projet de drones sous-marins ou la création d'un centre de formation pour lutter contre les cyberattaques) ; devrait être opérationnel en 2019 un Fonds européen de la défense.

Le 4 août 2017, une décision du Conseil autorise une action de stabilisation dans les régions du centre du Mali (Mopti/Ségou) pour appuyer la politique nationale pour lutter contre l'insécurité croissante, rétablir et développer l'administration civile, consolider la démocratie, l'état de droit, les droits humains, renforcer la gouvernance ; il s'agira de conseiller les autorités et appuyer le dialogue entre les autorités et la population locale. La liste des tâches est longue et il est prévu d'y affecter 10 experts qui viendront en complément d'EUTM Mali et EUCAP Sahel Mali. La décision fondatrice est la première adoptée par le Conseil de l'UE sur le fondement de l'article 28 TUE (ce qui la fait relever de la PESC et non de la PSDC). L'un des avantages réside dans la latitude laissée aux Etats membres « en cas de nécessité impérieuse [...] (ils) peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de ladite décision » ; le Conseil doit en être informé immédiatement (point 4 de l'article 28).

V. L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

L'**OSCE** a connu des temps meilleurs. Le nombre des agents au Kirghizstan et au Tadjikistan a dû être diminué à la demande des gouvernements. Certains postes sont vacants en raison du refus de la Russie de les renouveler (Haut-Commissaire pour les minorités nationales et Représentant pour les libertés des médias). Globalement les effectifs déployés sont passés de 2949 en mars 2016 à 1097 en mai 2017. Le budget s'élève à 153 millions de \$, soit 3% de celui des Nations unies. D'un autre côté, début février 2017, un bureau de liaison de l'ONU avec l'OSCE est établi à Vienne (Autriche).

Au total la liste des contributions institutionnelles civiles et militaires à des opérations de paix est impressionnante (chiffres du SIPRI pour mai 2017) :

ONU : 106 319 personnes (dont plus de 80% sont des Africains)

UA : 24 493(AMISOM, Lutte contre la LRA, observateurs au Burundi)

OTAN : 17 621

¹³ S/PRST/2015/4, 30 janvier ; S/PRST/2016/7, 13 mai ; S/PRST/2017/2, 20 janvier ; S/PRST/2017/10, 24 juillet ; S/PRST/2018/3, 30 janvier.

UE : 3798 (le rapport annuel de la PSDC 2017 indique 2000 civils et 3300 militaires)
OSCE : 1 093
CEDEAO : 1 043
OEA : 23 (civils, Mission de soutien au processus de paix en Colombie)
Soit 72 564 hors ONU et 178 883 au total.

On peut ajouter en outre 25 516 au titre de forces ad hoc hors organisations (du type FMO dans le Sinaï ou Barkhane conduite par la France au Sahel) ou du type Lutte contre Boko Haram, G5Sahel, FMM de l'IGAD, Fore trilatérale en Moldavie : on arrive alors à 204 399 personnes dans des opérations de paix.

VI. Les partenariats entre l'ONU et les organisations régionales

Les partenariats se renforcent en matière de paix et de sécurité, en particulier entre l'ONU et les organisations régionales. C'est, pour le Secrétaire général actuel de l'ONU « une des pierres angulaires de [sa] stratégie en matière d'appui au règlement et à la gestion des conflits ainsi qu'à la pérennisation de la paix »¹⁴. Le 20 septembre, le Secrétaire général a rencontré à New York le Président de la Commission de l'Union africaine et la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et ils sont convenus de coordonner leurs efforts pour répondre aux problèmes qui se posent sur des questions d'intérêt commun comme le développement durable, les migrations, le changement climatique ou encore la paix et la sécurité¹⁵.

En ce qui concerne les rapports **ONU/UA** le 19 avril 2017, le Secrétaire général et le Président de la Commission de l'UA ont signé le Cadre commun ONU-UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité et s'est tenue la première Conférence annuelle ONU-UA. En janvier 2017 a été décidée une restructuration du BNUUA (Bureau des Nations unies auprès de l'UA). Dans un rapport publié en mai 2017¹⁶, le Secrétaire général a fait des propositions sur les modalités possibles du processus d'autorisation des opérations de paix de l'Union africaine et de la fourniture d'un appui à ces opérations au moyen d'un processus conjoint de planification et d'établissement du mandat pour celles autorisées par le Conseil de sécurité et sur quatre moyens possibles d'utiliser les contributions financières aux fins de l'appui à ces opérations. Au Conseil de sécurité, ces propositions ont été accueillies fraîchement, en particulier par les Etats-Unis et la Russie¹⁷. Ce n'est pas demain que l'ONU participera régulièrement au financement des opérations de soutien de la paix africaines, en dépit des demandes réitérées des Africains.

Dans son rapport précité A/72/573 le Secrétaire général relève la coopération active avec l'UE et l'OTAN et la coopération étroite avec la Ligue des Etats arabes, l'OSCE, l'OTSC et l'ASEAN¹⁸.

¹⁴ Rapport A/72/573, précité, § 117.

¹⁵ Ibid, § 118.

¹⁶ S/2017/454.

¹⁷ S/PV.7971, 15 juin 2017.

¹⁸ A/72/573, §§ 123 et 124.

Sur le terrain, on assiste à des déploiements parallèles d'opérations onusiennes et régionales voire sous-régionales qui conduisent parfois à des agencements sophistiqués. Au Soudan du Sud, la Force de protection régionale au Soudan du Sud de 4000 hommes liée à l'IGAD (voir l'introduction aux chroniques 2016, note 9 ci-dessus) destinée à renforcer la sécurité de la MINUS et protéger Djouba et l'aéroport est intégrée à la MINUSS. Déployée en août 2017, son mandat a été renouvelé par la résolution 2392 du 17 décembre 2017 pour un an¹⁹. S'agissant de la Force conjointe du G5 Sahel (voir ci-dessus), la résolution 2380 du 8 décembre 2017 souligne l'apport de la FC G5, permettant à la MINUSMA de mieux s'acquitter de son mandat ; en retour, en quelque sorte, les §§ 12 et 13 prévoient un appui de la MINUSMA à la FC G5 et la conclusion d'un accord technique entre l'ONU, l'UE et les Etats du G5 Sahel pour fournir un appui logistique et opérationnel à la FC G5 quand elle intervient au Mali ; en retour, l'ONU sera remboursée au moyen d'un dispositif de financement coordonné par l'UE. Au Mali toujours, l'ancienne Force d'intervention rapide de l'ONUCI (un bataillon sénégalais) a été transférée à la MINUSMA après le retrait de l'ONUCI le 31 mars 2017 et il a été prévu qu'elle peut intervenir aussi au Libéria jusqu'au retrait de la MINUL fin mars 2018²⁰. On parlait de « complexe de sécurité » ; il existe désormais de plus en plus des « complexes d'opérations de paix ».

¹⁹ La résolution 2304 du 12 août 2016 l'autorise à recourir « à tous les moyens » (§§8-10).

²⁰ S/Res/ 2295 (2016), 20 juin, § 41.