



HAL
open science

Les opérations de paix de l'ONU : dépenses et efficacité

Nadège Sheehan

► **To cite this version:**

Nadège Sheehan. Les opérations de paix de l'ONU : dépenses et efficacité. Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, 3. halshs-03155255

HAL Id: halshs-03155255

<https://shs.hal.science/halshs-03155255>

Submitted on 2 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les opérations de paix de l'ONU : dépenses et efficacité

Nadège SHEEHAN,

Docteur en économie de Université de Grenoble Alpes,

I Introduction

D'opérations de maintien de la paix de première génération, dites traditionnelles ou classiques, déployées avant la guerre froide et dont les efforts de l'ONU se limitaient à faire respecter les accords de cessez-le-feu, en passant par les opérations de deuxième génération qui ont reflété l'explosion des conflits intra-étatiques après la guerre froide, il est question désormais d'opérations de troisième génération. Dans ces opérations, l'ONU préfère concentrer ses efforts sur des activités de long terme de consolidation de la paix et laisser éventuellement l'imposition de la paix à des organisations internationales mieux adaptées à le faire. Aujourd'hui, on parle de l'importance de déploiements d'opérations de paix multidimensionnelles et intégrées. Se référant aux missions à Haïti, au Libéria et au Timor Leste, le Rapport Nouvel Horizon de l'ONU (2009 et 2011) situe les opérations de paix dans un contexte plus large, entre la médiation internationale et la consolidation de la paix. Ce rapport présente les opérations de paix de l'ONU comme les premières actions à entreprendre en vue du rétablissement de la paix. Elles sont même qualifiées de « *early peacebuilders* ». L'interface entre le maintien de la paix et les activités de consolidation est non seulement concernée par les stratégies de sortie, mais également par celles relatives à la reconstruction des États (Tanner 2000). Selon cette logique, l'expression « opération de paix » est à mettre en exergue, car elle caractérise plus précisément la diversité et l'étendue actuelles des tâches que doit accomplir le personnel militaire de l'ONU. Cette expression désigne l'ensemble des réponses favorables à la paix, sans isoler les éléments militaires de ceux concernant la police, la justice et les actions civiles. Pour Tercinet (2015), l'expression « opérations de paix » est plus englobante et plus conforme aux réalités contemporaines.

Les opérations de paix de l'ONU sont à considérer comme un bien public mondial au sens où elles ont pour objet de satisfaire le besoin de paix de la communauté internationale. La paix produite est un bien collectif dont les bénéficiaires sont indivisiblement partagés par toute la communauté, quel que soit le désir ou le refus des individus de payer pour sa production. Ce caractère de bien public international rend difficile le financement des opérations, car il n'est alors nullement nécessaire pour un pays de payer pour la production de paix sachant qu'il peut en bénéficier gratuitement. Il est ainsi possible pour un pays de se comporter en passager clandestin. Or, la production des opérations de paix est généralement avantageuse pour tous les pays, car les opérations de paix permettent de faciliter les

relations internationales, de contribuer au règlement des conflits et de favoriser la réalisation des intérêts commerciaux et le développement économique des pays. Lorsque les opérations réussissent, elles permettent en tout premier lieu d'accroître la sécurité et la stabilité mondiales dont bénéficient les pays contributeurs, notamment les grandes puissances internationales dominantes, de même que les pays qui ne sont pas contributeurs, de telle manière que les bénéfices sociétaux ne fassent l'objet d'aucune exclusion.

Les opérations de paix de l'ONU évoluent dans un système essentiellement *ad hoc*, dont les délais de paiement des quotes-parts et la fourniture de personnel et d'équipement militaires sont soumis à la bonne volonté des États membres de l'Organisation. Ceci est dû au caractère public de ce bien, ce qui complique son financement. Pourtant, ces opérations sont généralement reconnues comme étant nécessaires pour créer des environnements pacifiques. Les demandes pour engager des opérations de paix de l'ONU et les dépenses qu'elles supposent continuent de croître. Face à la multiplicité des conflits actuels dont l'ampleur et les risques mettent ces opérations à dure épreuve, se pose ainsi la question de leur efficacité et de leur avenir.

II. Les phases et les sources de financement des activités de paix de l'ONU

La décision de déploiement d'une nouvelle opération de paix est prise par le Conseil de Sécurité de l'ONU, à la suite d'un processus de plusieurs étapes qui doit déboucher sur une appréciation concernant l'utilité et la viabilité de l'intervention. Une fois ces étapes franchies, l'ONU fait appel à ses États membres pour lui fournir les ressources financières, la logistique et le personnel militaire dont elle a besoin pour préparer le déploiement des forces armées.

II. 1. Les phases de déploiement d'une nouvelle opération

En présence d'un nouveau conflit, de son aggravation ou de l'approche d'un règlement, le Secrétariat de l'ONU consulte les différentes parties afin de déterminer la nécessité et la viabilité de l'intervention, au regard des méthodes d'action disponibles. Ces consultations qui ont pour but d'identifier les modalités d'intervention incluent des discussions impliquant notamment les États Membres de l'Organisation, les organisations régionales et toute autre organisation intergouvernementale pertinente, les gouvernements potentiels, les parties présentes, tous les acteurs intéressés de l'ONU, et les partenaires civils avec lesquels l'ONU travaille de plus en plus de concert pour mener ses efforts de paix. L'étape suivante concerne l'évaluation de la situation technique sur le terrain, laquelle ne peut être entreprise que lorsque la situation de sécurité le permet. Dans ce cas, le Secrétariat dépêche une équipe sur le terrain du conflit dont la mission est

d'analyser l'ensemble de la situation politique, militaire et humanitaire. Dans le contexte d'une opération éventuelle, l'équipe étudie également la situation de sécurité et de respect des droits de l'homme sur le terrain, et ses incidences. Sur la base des conclusions et des recommandations de cette équipe, le Secrétariat soumet un rapport aux membres du Conseil de sécurité présentant toutes les options pour la création d'une nouvelle opération de paix, y compris les effectifs et les ressources qui seront nécessaires pour organiser et financer la mission. Si le Conseil estime que le déploiement d'une opération de paix sur le terrain constitue la meilleure option d'intervention, il l'autorise officiellement avec l'adoption d'une nouvelle résolution définissant le mandat de la mission et les détails des activités. Le Secrétariat présente ensuite le budget et les ressources nécessaires à l'Assemblée générale, pour son approbation. L'ONU peut donc dès lors planifier les détails pour le déploiement de la mission, en abordant simultanément ses aspects politiques, militaires, et fonctionnels. Cependant, le déploiement prend au moins 6 mois pour être réalisé, alors que le conflit continue de s'aggraver et que les ressources nécessaires à cette opération ne sont plus toujours suffisantes au moment où l'intervention est rendue possible.

II. 2. Les sources de financement d'une opération

Alors que le Conseil de sécurité est le corps institutionnel qui décide de la création d'une nouvelle opération ou du prolongement d'un mandat, le financement incombe à l'ensemble des États membres de l'ONU. Il dépend ainsi des contributions financières payées à l'ONU par ses États membres et de la décision de ceux-ci de fournir des ressources militaires à l'opération. Le niveau des contributions financières des États membres aux opérations de paix de l'ONU est déterminé par un barème de quotes-parts, dont la répartition est calculée sur la base des capacités de paiement des pays. Afin de produire une répartition qui soit la plus équitable possible, les pays sont classés selon dix catégories et selon deux critères qui sont le produit national brut moyen par habitant (PNB/h), sur six ou trois ans, et les taux de conversion fondés sur les taux de change marchands des monnaies nationales en dollar. Le Comité des contributions considère ces deux critères de calcul comme étant les plus fiables pour atteindre une certaine équité dans la répartition. En revanche, même si l'ONU estime que le PNB/h est l'un des meilleurs critères de calcul, cela ne signifie pas que cet agrégat soit entièrement fiable car une bonne comparaison des PNB/h supposerait que les définitions, le recueil de l'information et les modes de calcul, soient homogènes. Or, cela n'est pas le cas en dépit des efforts des organismes internationaux pour définir des méthodes de calculs standardisées. Klein et Marwah (1997) ont proposé que la contribution des États membres soit calculée sur la base de la part de leurs économies nationales dans la production mondiale, avec un taux maximum de 25 % pour toutes les opérations. Dans le cas plus particulier des pays pauvres, le Comité des contributions tiendrait compte de plusieurs facteurs économiques complémentaires comme la composition démographique de la population, les conditions économiques (en particulier l'incidence de la pauvreté), les réserves en devises étrangères, les engagements au service de la dette et la distribution du revenu.

Au-delà d'une classification des pays selon leur PNB/h, l'ONU cherche à remédier aux faibles contributions de nombreux pays, notamment celles des pays les moins avancés (PMA), par un système de dégrèvements (Résolution A/RES/55/235 du 30 janvier 2001). Un rabais est donc appliqué à chacune des dix catégories, les pays classés dans la catégorie la plus basse bénéficient du dégrèvement le plus élevé, sauf s'ils décident d'eux-mêmes de passer à une catégorie supérieure. Le barème des dégrèvements a pour objet de faciliter des changements de catégorie, de manière automatique et prévisible, en fonction de l'évolution du PNB/h des pays, facilitant ainsi la transparence du système. Tout Etat membre peut alors prévoir son niveau de contribution pour une période suivante. Une méthode d'ajustement pour l'endettement est prévue, ainsi qu'un coefficient de 80 % de dégrèvement accordé aux pays à faible revenu par habitant. Ainsi, les PMA bénéficient d'un coefficient de dégrèvement de 90 %. Le taux maximum de leurs contributions est donc fixé à 0,01 % et le taux minimal à 0,001 % du coût des opérations. Quelle que soit la situation du pays, l'équité exige que le système écarte l'option d'un taux nul de contribution.

Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives au maintien de la paix : catégories établies en fonction du produit national brut moyen par habitant (PNB/h) pour l'ensemble des États Membres.

Catégorie	Critère d'inclusion	Seuil en dollars USA (2001-2003)	Dégrèvement (en °/°)	Période de transition pour Etats nouvellement. Inclus (barème pour 2001- 2003)
A	Membres permanents du Conseil de sécurité		Surcharge	
B	Tous les Etats membres (à l'exception de ceux inclus dans la catégorie A)	s.o.*	0	3 ans
C	s.o.	s.o.	7,5	3 ans
D	PNB inférieur à 2 fois le PNB/h moyen de l'ensemble des Etats membres (à l'exception de ceux inclus dans la catégorie A)	Moins de 9 594	20	3 ans

E	PNB inférieur à 1,8 fois le PNB/h moyen de l'ensemble des Etats membres (à l'exception de ceux inclus dans la catégorie A)	Moins de 8 634	40	2 ans
F	PNB inférieur à 1,6 fois le PNB/h moyen de l'ensemble des Etats membres (à l'exception de ceux inclus dans la catégorie A)	Moins de 7 675	60	s. o.
G	PNB inférieur à 1,4 fois le PNB/h moyen de l'ensemble des Etats membres (à l'exception de ceux inclus dans la catégorie A)	Moins de 6 715	70	s. o.
H	PNB inférieur à 1,2 fois le PNB/h moyen de l'ensemble des Etats membres (à l'exception de ceux inclus dans la catégorie A)	Moins de 5 755	80 ou 70 (sur une base volontaire)	s. o.
I	PNB inférieur au PNB/h de l'ensemble des Etats membres	Moins de 4 797	80	s. o.
J	Pays les moins avancés (à l'exception des États inclus dans la catégorie A)		90	s. o.

N.B.: s.o. signifie sans objet

Source: Résolution A/RES/55/235 de l'Assemblée générale

On constate que les dégrèvements sont d'autant plus élevés que les revenus nationaux sont faibles. Les dégrèvements évoluent de 10 points entre les catégories F-G-HI et J et de 20 entre les catégories D-E et F. Le dégrèvement évolue de 12,5 points entre les catégories C et D. Les pays de la catégorie B ne bénéficient d'aucun dégrèvement. Le Comité des contributions exige que les coûts de tous les dégrèvements résultant d'ajustements au barème des quotes-parts

soient, selon une formule de répartition proportionnelle, à la charge des membres permanents du Conseil de sécurité. Cela signifie que l'accroissement du nombre de pays éligibles pour des dégrèvements entraîne automatiquement une augmentation de la surcharge des contributions des membres du Conseil (catégorie A). Les quotes-parts des membres permanents du Conseil ne sont donc pas prévisibles et peuvent exercer une incidence psychologique importante sur les gouvernements de ces pays, souvent en proie à des déficits budgétaires. Même si le surcroît de contribution est peu élevé par rapport à leur capacité de paiement, ces pays peuvent avoir le sentiment d'être trop lourdement taxés.¹ D'un autre côté, les pays qui bénéficient de dégrèvements voient leur importance politique réduite, au regard de la mise en évidence de leur situation économique difficile.

Il est également important de noter que les sommes obtenues des quotes-parts ne représentent pas nécessairement le financement réellement exigé pour la gestion des opérations de paix, car les dépenses de paix ne sont pas connues avec exactitude. L'ONU fixe une somme forfaitaire fondée partiellement sur les exigences du passé et elle peut difficilement demander une augmentation si la situation réelle d'un conflit reste du domaine de l'éventualité. Des crises peuvent se déclencher sans préavis et les conflits en cours peuvent s'aggraver et exiger plus de ressources. Les besoins de financement peuvent donc s'avérer être beaucoup plus élevés que la somme des contributions perçues.

Le cycle budgétaire des opérations de paix de l'ONU

Le cycle budgétaire des opérations de paix va du 1^{er} juillet au 30 juin et correspond rarement au mandat confié à l'opération par le Conseil de sécurité. Les budgets sont cependant établis pour une période de 12 mois, pour les mandats les plus récents de l'opération.

Le budget d'une opération de paix se calcule sur la base du mandat que lui a confié le Conseil de sécurité. Le budget constitue ainsi un document stratégique qui aligne les ressources nécessaires sur l'ensemble des objectifs de l'opération.

Chaque opération de paix a son propre budget et son propre compte, auxquels sont imputées les dépenses opérationnelles (comme les frais de transport ou les dépenses afférentes aux services logistiques) et les dépenses de personnel (notamment les salaires et les coûts afférents).

¹ La contribution annuelle des États-Unis représente un peu plus du quart des dépenses annuelles de l'ONU dans les opérations de paix et les contributions de l'Union Européenne et du Japon, ensemble, représentent plus de 50 % des contributions totales.

Le Secrétaire général de l'ONU soumet le projet de budget au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB); celui-ci l'examine et formule des recommandations qu'il soumet pour examen et approbation à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. En définitive, le budget est approuvé par l'Assemblée générale plénière.

A la fin du cycle financier, chaque opération de paix établit et présente un rapport sur l'exécution du budget, en indiquant l'utilisation qui a effectivement été faite des ressources mises à sa disposition. Ce rapport est également examiné et approuvé par l'Assemblée générale.

Source : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/financing.shtml>
(Financer les opérations)

L'établissement d'un barème des quotes-parts de financement aux opérations de paix de l'ONU vise à introduire une certaine équité et justice dans le système en vue de faciliter le paiement des contributions. Cependant, dans les faits, l'engagement des États dépend bien trop de l'existence d'intérêts nationaux quant à la participation aux opérations.

III. Un financement des opérations de paix basé sur les gains obtenus et les intérêts nationaux

La contribution importante de nombreux pays en développement dans les opérations de paix de l'ONU peut s'expliquer par les remboursements importants que ces pays obtiennent de leur participation à une mission. Les grands pays tardent à payer leurs contributions financières ou à fournir du personnel militaire aux opérations de l'ONU, mais ils n'hésitent cependant pas à investir des sommes importantes dans les interventions unilatérales ou de coalition.

III. 1. Les pays en développement reçoivent de grandes compensations à leur participation aux opérations de paix de l'ONU

Les pays qui contribuent à une opération de paix sur le terrain reçoivent des remboursements de l'ONU à un taux unique de l'ordre de 1 332 dollars par mois et par personne déployée. Il est prévu que ce montant soit rehaussé à hauteur de 1 365 dollars à partir du 1^{er} juillet 2016 et à 1 410 dollars à partir du 1^{er} juillet 2017 (A/RES/68/281 du 5 août 2014). Ces compensations sont financées à partir du budget des quotes-parts aux opérations de paix. Ces compensations, ou remboursements, sont très avantageux pour les pays en développement, d'autant

plus que les fonds que ces pays engagent dans la formation de leurs soldats sont relativement très faibles. Gaibullov, *et al* (2015) ont évalué le bénéfice net annuel par soldat dont bénéficie un pays en développement contributeur. Selon leurs calculs, les coûts annuels par soldat pour chaque pays comme le Bangladesh, le Ghana, l'Inde, le Népal, le Nigéria, le Pakistan et le Sénégal étaient respectivement de 4 553 dollars (en 2009), 5 555 dollars (en 2012), 9 768 dollars (en 2012), 1 892 dollars (en 2011), 10 199 dollars (en 2012), 3 417 dollars (en 2012) et 9 571 dollars (en 2011). On constate bien que le remboursement annuel de l'ONU de plus de 16 000 dollars² est une somme largement supérieure aux dépenses des pays dans la formation de leurs soldats. La participation de ces États – et des pays en développement en général – aux opérations de paix de l'ONU constitue ainsi une grande source de profit pour ces pays qui bénéficient, en outre, d'une formation complémentaire de leurs soldats. On comprend donc pourquoi ces États sont généralement enclins à contribuer à la fourniture de leur personnel militaire aux opérations de paix de l'ONU. Gaibullov, *et al* (2015) effectuent la même étude pour les pays riches, utilisant des données de l'OTAN (données 2014). L'étude indique que les coûts annuels par soldat au Canada, en France, en Italie, et aux États-Unis étaient, respectivement, de 137 054 dollars (en 2011), 119 273 dollars (en 2009), 156 181 dollars (en 2011), et 138 465 dollars (en 2013). Il est ainsi évident que les remboursements annuels de l'ONU, environnant 16,000 dollars par personne, sont bien trop faibles pour les pays riches dont les coûts par soldat peuvent compter pour dix fois le montant des compensations.

Les pays qui fournissent le plus grand nombre de personnels militaires semblent plus motivés par les déploiements aux opérations de paix de l'ONU en raison des remboursements qu'ils reçoivent. Gaibullov, *et al* (2015) considèrent que ces motivations des contributeurs sont supérieures aux autres bénéfices, notamment ceux relatifs à la stabilité régionale. En revanche, dans le cadre des opérations de paix non déployées par l'ONU (opérations de paix non-ONU), les pays fournissent leurs personnels, équipements et matériels militaires et, à l'exception de quelques missions de l'Union africaine (UA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), ils financent également tous les coûts associés à la mission, sans obtenir de compensations (Tardy, 2013). S'il est ainsi possible de conclure que les pays qui participent aux opérations de paix de l'ONU sont plus motivés par les considérations économiques des opérations (Sheehan, 2011), Gaibullov, *et al* (2015) constatent que les pays qui participent aux opérations de paix non-ONU, lesquels ne reçoivent aucun remboursement, sont évidemment plus motivés par les considérations publiques des opérations.

III. 2. Les pays riches investissent beaucoup plus dans les interventions unilatérales ou de coalition

² Cette somme représente le niveau actuel de remboursements, suite à la révision par l'ONU des compensations mensuelles par personne.

Les discussions sur les contributions aux opérations de paix de l'ONU ont toujours concerné la question des intérêts nationaux. Si les pays en développement trouvent grand intérêt à participer aux opérations de paix de l'ONU en raison des remboursements importants qu'ils reçoivent, les pays riches ne peuvent s'intéresser à participer à ces opérations que s'ils y trouvent des intérêts commerciaux et politiques. Leur participation et leurs contributions financières seront d'ailleurs d'autant plus élevées que leurs intérêts nationaux seront importants. Ces comportements font que certaines missions ne reçoivent pas le financement nécessaire pour le bon déroulement des opérations. Les pays riches ont d'ailleurs jusqu'ici montré qu'ils étaient plus intéressés par les interventions robustes et directes dans les pays, et donc par les opérations menées en-dehors de l'ONU. Tanner (2010) attribue cette attitude à la division entre pays riches et pays pauvres, en d'autres termes, une division Nord-Sud. Par exemple, le Nord gère deux missions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), mandatées par l'ONU, mais non gérées par cette dernière, que sont la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS-Afghanistan) (terminée) et la Force de sécurité du Kosovo (KFOR). Ces deux missions ont occupé plus de personnels militaires que l'ensemble de toutes les missions de paix de l'ONU. De manière générale, les forces gérées par l'OTAN sont bien équipées et opèrent dans le cadre d'une commande unifiée. On ne peut pas en dire de même des forces de l'ONU, lesquelles sont principalement composées de troupes des pays du Sud (le Bangladesh, l'Inde ou le Pakistan comme principaux fournisseurs de soldats). En outre, les forces sous le commandement de l'ONU manquent d'unité de commandement et l'absence de formation et de planification conjointes empêche l'engagement de ces forces dans les opérations nécessitant la responsabilité de la protection des civils. Tanner (2010) explique que cette division Nord-Sud se révèle clairement à la lumière des réponses internationales accordées aux interventions en Afghanistan et en République démocratique du Congo (RDC). Plus de 100 000 troupes bien formées et bien équipées ont été placées en Afghanistan, alors que seuls 20 000 soldats de l'ONU ont été déployés en RDC, un pays dont la taille est trois fois plus grande que l'Afghanistan. Entre 2001 et 2009, il y a eu entre 15 000 et 20 000 décès civils directs et indirects en Afghanistan alors qu'en RDC, ce nombre a atteint près de 4 millions de victimes.

La participation aux opérations de paix de l'ONU souffre ainsi des intérêts des États, et notamment des grandes puissances. Chaque gouvernement calcule les bénéfices qu'il peut obtenir de sa contribution. Si les pays du Sud sont intéressés à fournir des troupes pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU, les pays riches considèrent que les bénéfices économiques et politiques qu'ils peuvent en obtenir sont insuffisants au regard de l'efficacité des interventions unilatérales et de coalition d'États qu'ils mettent en œuvre.

IV. La régionalisation des opérations de paix

Face à la multiplication des conflits, il existe depuis quelques années une tendance selon laquelle les régions et continents prennent en charge le règlement des conflits qui les concernent directement, notamment ceux qui se trouvent sur leur territoire. Ces interventions posent pourtant de nombreux problèmes. On constate également une préférence des États pour des interventions dans les pays dans lesquels ils ont, à l'évidence, des intérêts nationaux affirmés.

IV. 1. Les interventions par les organisations régionales sont nécessaires, mais pas toujours suffisantes

Williams et Boutellis (2014) expliquent qu'en dépit de la présence croissante de l'Union Africaine (UA), l'ampleur des défis auquel est confronté le continent en matière de paix et sécurité est bien trop importante à assumer pour une seule organisation. Il est clair que si les problèmes actuels en Afrique doivent être résolus efficacement, la présence de l'ONU est nécessaire, en partenariat avec l'UA et d'autres institutions intéressées. Pour la responsable de l'opération en Côte d'Ivoire, Aïchatou Mindaoudou (2015), l'ONU devrait accroître et institutionnaliser sa coopération avec les organisations régionales comme la CEDEAO et l'UA, offrant à celles-ci l'occasion d'améliorer leur capacité de règlement des conflits en Afrique. L'opérationnalisation des forces prévues (mais encore en attente), l'existence de mécanismes d'intervention rapide et l'utilisation efficace des infrastructures existantes pour la paix devraient être accélérées, mais il est toujours nécessaire de réunir plus de ressources financières des États membres, pour chaque groupe de régions africaines. Cependant, Gowan (2013) estime que les déploiements de l'ONU avec des organisations régionales (comme l'UA) ne constituent pas toujours la meilleure solution. En Somalie, par exemple, la mission politique de l'ONU dans le pays a pour mandat de soutenir le gouvernement somalien, alors que la mission de l'UA dans le pays (AMISOM) lutte contre Al-Shabaab (une milice islamiste qui souhaite la création d'un État islamique sunnite et de la charia en Somalie, par la voie du Djihad). L'ONU paraît ainsi indirectement associée à cette lutte. Même si l'ONU ne déploie pas ses propres forces dans ces types de combat, le fait qu'elle soutienne l'organisation régionale qui initie le déploiement l'implique dans des activités qui ne correspondent pas à son mandat. Mateja (2015) constate que l'ONU, tout en assistant les États dans leurs tentatives de reconstruction, s'engage parfois dans des actions militaires, en coalition avec le gouvernement hôte, contre des opposants. Même si l'on estime que les organisations régionales doivent s'occuper des conflits opérant sur leur territoire, pour Mateja (2015), ces organisations ne sont pas toujours les meilleurs acteurs pour intervenir dans les conflits africains. Par ailleurs, les troupes éthiopiennes, au long passé d'invasions en Somalie, sont très impopulaires dans le pays. La présence de soldats tchadiens dans la Mission internationale de stabilisation en République centrafricaine (MISCA), sous commandement africain, avait été très controversée, car les Tchadiens étaient accusés de soutenir le groupe de rebelles musulmans, Seleka, lequel a renversé le

gouvernement de la République centrafricaine (RCA) (Hicks, 2014). Cela étant, en avril 2014, le Tchad a retiré ses troupes de la MISCA.

Les organisations régionales, comme l'UA, ont aussi des problèmes de financement. Le mandat de la Mission africaine au Burundi (MIAB) avait initialement prévu une force totale de 3 500 personnels militaires, y compris 120 observateurs militaires. La MIAB a pu rassembler une force de 3 335 militaires (ce chiffre comprenant uniquement 43 observateurs militaires) seulement grâce à la contribution élevée de l'Afrique du sud. Ce pays a fourni la majeure partie du personnel militaire et elle a été seule à opérer au Burundi, en attendant les déploiements des troupes éthiopiennes et mozambicaines (Rodt, 2012). En outre, non seulement les États membres de l'UA se sont avérés incapables de financer l'opération pendant toute la durée de l'intervention, mais la volonté politique n'y était pas non plus. Les États-Unis ont fini par financer le déploiement des troupes éthiopiennes, et le Royaume-Uni a financé le déploiement des troupes mozambicaines. L'UA avait établi un fonds spécial pour financer le reste de l'opération, mais ce fonds dépendait également des contributions des États membres de la Commission. Au final, la MIAB a coûté 134 millions de dollars, soit 24 millions de dollars de plus que prévu. En 2003, le coût total de l'opération représentait plus du tiers du budget total de l'UA. Parmi les 50 millions de dollars promis au fonds spécial de l'Organisation, mises à part les contributions des États Unis et du Royaume Uni, seul un montant de 10 millions de dollars a été recueilli (ACCORD 2007). Selon Rodt (2012), ce problème de financement peut être justifié par le fait que la MIAB était le premier déploiement de l'UA et que l'Organisation n'était pas encore suffisamment connue.

IV.2. La préférence pour des interventions dans certaines régions

On assiste aujourd'hui à une concentration des participations de certains pays dans les missions situées dans des régions ou des pays dans lesquels ils trouvent un intérêt économique, géopolitique ou stratégique. Le Brésil, par exemple, concentre ses efforts de paix dans l'Amérique du sud et l'Amérique latine, dans les Caraïbes, mais également dans les pays où le portugais est la langue nationale. En effet, le Brésil n'hésite pas à assurer un rôle de leader dans les opérations de paix de l'ONU déployées dans les Caraïbes, plus particulièrement en Haïti, et au Timor Leste dont le portugais est la langue officielle. Pour Nieto (2012), le Brésil voit son implication dans certains conflits comme une situation de type « gagnant-gagnant ». Le pays peut se forger une forte réputation en matière d'opérations de paix et, en même temps, permettre aux États fragiles d'améliorer leur sécurité et de progresser vers le développement. La concentration des efforts de paix de la Chine en Asie et en Afrique constitue un autre exemple. Si la Chine a souvent été absente des activités de paix, agissant sans remord en passager clandestin en profitant de la contribution des autres pays, depuis 1990, le pays a fourni plus de 7 000 soldats dans les opérations de paix de l'ONU en RDC, au Libéria et au

Soudan. La Chine est l'un des membres permanents du Conseil de sécurité à fournir le plus grand nombre de personnel militaire sous la bannière de l'ONU (Zhengyu et Taylor, 2011). La Chine restait bien à l'écart. L'accroissement significatif et évident des relations commerciales de la Chine en Afrique met bien en évidence la présence importante d'intérêts nationaux dans les décisions de participation de ce pays dans les activités de paix de l'ONU. Il s'agit d'exercer une influence grandissante dans la région bénéficiaire des opérations de paix de l'ONU, et même de proposer ou de conforter une ambition hégémonique.

Les pays fournisseurs de troupes exigent souvent un siège au sein du Conseil de sécurité de l'ONU et, dans le cas du Brésil par exemple, de représenter l'Amérique du sud, l'Amérique latine, les Caraïbes, et les pays de langue portugaise. La Chine, elle-même, bénéficie également de l'autorité que lui confèrent ses interventions dans les pays où elle intervient. Elle influence notamment les pays africains bénéficiaires pour qu'ils utilisent leurs votes à l'ONU à bon escient (Nieto, 2012 et Zhengyu et Taylor, 2011).

Les opérations de paix de l'ONU comptent de plus en plus sur les contributions régionales du fait que l'Organisation estime que seuls les pays dont l'intérêt est très important seront désireux de risquer la vie de leur personnel militaire dans des missions qui se montrent de plus en plus délicates (Mateja, 2015). Les États régionaux sont intéressés par les conflits qui affectent directement leur sécurité et leurs intérêts politiques et notamment dans les opérations dont les risques de déstabilisation de la région sont élevés. En outre, les interventions régionales facilitées par les intérêts nationaux permettent à l'ONU de réduire le coût de ses opérations et d'intervenir plus directement dans les accords de paix et de consolidation de la paix. Rodt (2012) indique que la mission de l'UA au Burundi, par exemple, a permis à l'ONU d'intervenir dans le pays pour appuyer le processus de paix, seulement lorsque la situation était redevenue plus calme.

La régionalisation des interventions, malgré ses problèmes, et la concentration des interventions dans certaines régions d'intérêt ne sont peut-être pas à rejeter, car elles finissent par attirer les contributions. La solution la plus satisfaisante en l'état, c'est la réunion des intérêts de la région et des contributeurs de troupes et de moyens financiers. L'exemple du Brésil est significatif : ce pays est à la fois désireux de s'occuper des conflits de sa région et il dispose des moyens nécessaires pour participer aux missions de maintien de la paix correspondantes.

V. Evolution des dépenses dans les activités de paix

Depuis 1948, l'ONU a lancé 71 opérations de paix. Au début de l'année 2016, l'ONU gère 16 opérations de paix : ONUST en Trêve et Palestine, UNMOGIP en Inde et Pakistan, UNFICYP à Chypre, FNUOD au Golan, FINUL au Liban, MINURSO au Sahara Occidental, UNMIK au Kosovo, MINUL au Libéria, ONUCI en Côte d'Ivoire, MINUSTAH, en Haïti, MINUAL au Darfour,

MONUSCO en RDC, FISNUA en Abiyé, MANURSS au Soudan du sud, MINUSMA au Mali, et MINUSCA en République centrafricaine.

Les pressions qu'ont ressenties les pays de réduire leurs budgets militaires et économiques à la suite de la crise financière mondiale de 2008 ont semblé devoir impacter la demande pour les opérations de paix de l'ONU. Les expériences des missions de stabilisation en Afghanistan et en Irak semblaient avoir contribué à la désillusion générale concernant les grandes interventions internationales prolongées d'année en année. Ces désillusions n'ont cependant pas duré, car le Conseil de sécurité a rapidement autorisé des opérations d'échelle plus grande qu'avant la crise, avec des déploiements de 12 000 soldats au Mali et de 10 000 soldats en République centrafricaine (RCA) (Mateja, 2015). Depuis 2003, l'ONU a été amenée à lancer des opérations de très grande ampleur et dont les risques sont très élevés au Burundi, au Tchad, en Côte d'Ivoire, à Haïti, au Libéria, au Mali, en RCA, en RDC, en Syrie, au Timor-Leste, et quatre missions au Soudan. Deux de ces missions (Mali et RCA) ont été créées en 2013 et 2014. Aujourd'hui, l'ONU se retrouve souvent dans des situations où elle doit, d'une part, engager le déploiement de troupes et, d'autre part, élargir des mandats de missions, de manière successive et rapide. Au courant de l'été 2015, il y avait 16 opérations de paix en Afrique de l'Ouest et centrale, au Moyen Orient, et en Haïti avec 124 746 personnels militaires et civils sur les terrains (Crossette, 2016).

Au 31 décembre 2015, 107 088 personnels militaires servaient dans les opérations de paix de l'ONU et 123 pays fournissaient le personnel militaire. Cinq opérations seulement absorbaient 70 697 militaires, soit environ 62 % des ressources, et 12 pays à eux seuls fournissaient près de 52 % du personnel militaire. Le Bangladesh et l'Éthiopie étaient les deux premiers pays à fournir le plus grand nombre de soldats (8 496 et 8 296, respectivement). Par ordre croissant, suivaient le Bangladesh (8 496), l'Éthiopie (8 296), l'Inde (7 798), le Pakistan (7 643), le Rwanda (6 077), le Népal (5 344), le Sénégal (3 475), le Ghana (3 198), la Chine (3 045), le Nigéria (2 954), le Burkina Faso (2 906), et l'Indonésie (2 854). Notons que parmi les cinq membres du Conseil de sécurité, la Chine est aujourd'hui le 9^{ème} plus grand contributeur de personnel militaire, en fournissant 3 045 soldats et le premier membre permanent. Par comparaison, les autres membres du Conseil de sécurité, à savoir les États-Unis, la France, la Russie et le Royaume Uni fournissent respectivement 80, 934, 80 et 290 soldats. En termes de plus grands contributeurs, ces pays sont classés, respectivement, 73^{ème}, 32^{ème}, 74^{ème}, et 52^{ème} (*Ranking of Contributions*, 31 December 2015).

Appellations

ONUST	Organisme de l'ONU chargé de la surveillance de la Trêve en Palestine
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan
UNFICYP	Force de l'ONU chargée du maintien de la paix à Chypre
FNUOD	Force de l'ONU chargée d'observer le

	dégagement (dans le Golan)
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
MINURSO	Mission de l'ONU pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINUL	Mission des Nations unies au Libéria
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
MINUSTAH	Mission de l'ONU pour la stabilisation en Haïti
MINUAD	Opération hybride UA/ONU au Darfour
MONUSCO	Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo
FISNUA	Force intérimaire de sécurité des Nations Unies à Abiyé
MANURSS	Mission de l'ONU en République du Soudan du sud
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine

Données

	Créée	Milit.	Police	Obser..	Total	Pertes	Budget **
ONU ST	Mai 1948	0	0	142	142	50	74,2 (2014/ 15) *
UNMO GIP	Janv. 1949	0	0	43	43	11	19,6 (2014/ 15) *
UNFI CYP	Mars 1964	858	62	0	920	183	59,07
FNU OD	Juin 1974	789	0	0	789	46	64,1
FINUL	Mars 1978	10 410	0	0	10 410	308	509,5
MINU RSO	Avril 1991	26	6	178	210	15	55,99
MIN UK	Juin 1999	0	8	8	16	55	42,9
MIN UL	Sept. 2003	4 400	1 409	125	5 934	190	427,3
ONU CI	Avril 2004	5 259	1 480	174	6 913	135	493,5
MINU STAH	Juin 2004	2 338	2 239	0	4 577	181	500,08
MINU AD	Juil. 2007	14 413	3 169	172	17 754	218	1153,6

MONU	Juil.	18 232	1 090	462	19 784	93	1398,4
SCO	2010						
FISN	Juin	4 222	28	116	4 366	19	318,9
UA	2011						
MANU	Juil.	11 350	994	179	12 523	36	1097,3
RSS	2010						
MINU	Mars	9 149	1 058	0	10 207	56	830,7
SMA	2013						
MINU	Avril	9 110	1 552	144	10 806	2	628,7
SCA	2013						
	Total	90 556	13 095	1 743	105394	1598	8,47 **
							*

* L'ONUST et l'UNMOGIP sont financées par le budget régulier des Nations Unies ; total approximatif.

** Millions de dollars

*** Milliards de dollars

Note : Ce tableau n'inclut pas le personnel civil local, international, et les volontaires qui comptent au nombre de 18 551 pour l'ensemble des missions en cours.

Le montant des budgets approuvés pour les opérations de paix de l'ONU pour l'exercice allant de juillet 2015 à juin 2016 est d'environ 8,27 milliards de dollars, par rapport aux 8,47 milliards de dollars approuvés au calendrier budgétaire précédent de juillet 2014 à juin 2015. On constate une légère baisse de 20 millions de dollars certainement due au fait qu'aucun déploiement nouveau n'a été prévu pour cette année. Entre 2014 et 2015, les principaux pays contributeurs au budget des opérations de paix de l'ONU étaient, en pourcentage du budget annuel, les États-Unis (28,38), le Japon (10,83), la France (7,22), l'Allemagne (7,14), le Royaume Uni et l'Irlande du nord (6,68), la Chine (6,64), l'Italie (4,45), la Russie (3,14), le Canada (2,98) et l'Espagne (2,97).³ Alors que les États membres de l'Organisation sont juridiquement tenus de s'acquitter de leur part des dépenses dans les opérations de paix, conformément aux dispositions de l'Article 17 de la Charte de l'ONU, au 30 juin 2015 les contributions non acquittées comptaient pour environ 4,80 milliards de dollars. Cela veut dire que l'ONU n'avait seulement reçu que 3,67 milliards de dollars, une somme qui représente environ 43 % des montants approuvés, soit moins de la moitié. Le niveau des contributions non acquittées indique bien le problème de l'ONU. Le budget actuel de l'ONU, approuvé pour un montant de 8,27 milliards de dollars, représente seulement 0,5 % du total des dépenses militaires mondiales, lesquelles étaient estimées à 1 747 milliards de dollars en 2013. En d'autres termes, en moyenne, un dollar dépensé dans les opérations paix de l'Organisation correspond à environ 212 dollars investis dans les dépenses militaires mondiales. Il est clair que les dépenses de paix de l'ONU sont largement inférieures aux dépenses militaires des pays, ce qui met en évidence le faible engagement des États dans le financement des opérations de paix de l'ONU. L'ancienne Représentante américaine auprès de

³ Voir site internet de l'ONU <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>

l'ONU, Susan Rice (2009), explique que la contribution des États-Unis à la mission en Haïti a été de 116 millions de dollars au cours des 14 premiers mois de l'opération, une somme qui n'a représenté que 1/8^{ème} des dépenses du pays dans des interventions unilatérales, de même durée et de même taille. La contribution des États-Unis à la mission de l'ONU en Haïti a représenté 12 centimes pour chaque dollar dépensé dans des missions unilatérales. Susan Rice (2009) constate que la contribution des États-Unis a constitué un bon investissement pour son pays, étant donné que l'arrivée de l'ONU a permis aux États-Unis de quitter Haïti sans chaos. Également, selon Gaibullov, *et al* (2015) les opérations de paix non-ONU ont coûté 121,6 milliards de dollars entre 1994 et 2006, alors que, pour la même période, l'ONU a dépensé 27 milliards de dollars pour ses opérations. Les dépenses dans les opérations non-ONU ont été significativement plus élevées lors des missions complexes et multidimensionnelles en Afghanistan et en Irak, lesquelles ont exigé des activités de renforcement et de reconstruction de paix. Il faut noter cependant que, selon plusieurs estimations, les coûts de la guerre en Irak et en Afghanistan ont coûté de 3 à 4 000 milliards de dollars, à côté desquels les coûts des opérations de la paix de l'ONU semblent bien dérisoires (Stiglitz & Bilmes, 2008 ; Belasco, 2011 ; Fontanel, 2012).

Même si les dépenses de l'ONU dans ses opérations de paix continuent d'augmenter, en raison du nombre croissant et de la complexité des missions à gérer, ces dépenses restent encore bien faibles comparées aux coûts sensiblement plus élevés des opérations de paix non-ONU, et vraiment négligeables au regard des coûts de la guerre ou de l'expansion des dépenses militaires mondiales.

VI. Les opérations de paix de l'ONU sont nécessaires, mais leur efficacité et leur crédibilité restent douteuses

Les opérations de paix de l'ONU sont généralement reconnues comme étant nécessaires pour faire face à la multiplicité de conflits actuels. Mais, elles sont cependant insuffisantes et présentent des défaillances notoires qui remettent en cause leur efficacité et crédibilité.

VI. 1. Les opérations de paix de l'ONU sont considérées comme nécessaires

Certains analystes estiment qu'environ 80 % de la baisse du nombre total de conflits armés sont à créditer, entre autres, aux opérations de paix de l'ONU.⁴ Pour

⁴ Center on International Cooperation, Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty, April 2009, www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/CIC%20New%20Horizons%20Report.pdf.)

Beardsley (2011), les opérations de paix de l'ONU évitent les processus de contagion du conflit. Elles réussissent, tout particulièrement, à assurer la sécurité des frontières et sont ainsi plus efficaces lorsqu'elles sont déployées à l'intérieur d'États post-conflits, souvent soumis à des rivalités régionales. Les États-Unis estiment qu'il y a plus de pays stables aujourd'hui grâce aux interventions de l'ONU. Les opérations de paix de l'Organisation ont pu, par exemple, permettre au gouvernement de Sierra Léone d'assurer son autorité étatique, maintenir l'ordre au Libéria, et permettre à certains gouvernements, comme à Haïti, de reprendre le contrôle de quartiers préalablement dominés par des groupes de malfaiteurs (Susan Rice, 2009). Dans les situations d'interventions unilatérales et de coalitions, les États post-conflits peinent généralement à assurer la sécurité et n'ont pas les capacités de maintenir ou d'imposer l'État de droit lorsque le personnel militaire de l'opération de paix de l'ONU quitte le pays. Les interventions de l'ONU, dans ces situations post-conflits, sont donc nécessaires pour assister les pays dans les processus de consolidation de la paix et permettre à ceux-ci d'instaurer des gouvernements élus démocratiquement. Il faut aussi tenir compte des risques importants d'échecs des processus de paix. L'ONU a un certain pouvoir pour amener les parties au conflit à respecter leurs engagements et à coopérer avec le personnel militaire. Elle favorise l'établissement d'une confiance mutuelle entre les parties impliquées au conflit. L'Organisation est également dotée de légitimité et d'un caractère universel, ce qui fait qu'elle est souvent mieux acceptée par les parties au conflit. Les gouvernements, particulièrement rebelles, acceptent très difficilement l'entrée de forces étrangères dans leur pays.

Les opérations de paix de l'ONU sont également nécessaires car les situations post-conflits de consolidation de la paix requièrent aujourd'hui l'implication d'une large palette d'acteurs, incluant les autorités nationales et la population locale, dans un cadre d'opérations de paix intégrées. Selon la doctrine Capstone (2008), « Une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies sera d'autant plus efficace si son déploiement s'inscrit dans le cadre d'une approche d'ensemble du système des Nations Unies basée sur une compréhension partagée des priorités et sur la volonté de tous les acteurs des Nations Unies de contribuer à la réalisation d'objectifs communs. ». Susan Rice (2009) indique que l'ONU est seule à pouvoir déployer de telles opérations à caractère multidimensionnel et intégré. L'ONU dispose d'une expertise qui lui permet de déployer, dans une seule mission et sous la direction d'un seul responsable sur le terrain, des activités politiques, militaires, électorales, humanitaires, de police, de droits humains, et de développement. Les interventions unilatérales et de coalition en Irak et en Afghanistan ont bien montré l'importance des missions multidimensionnelles et intégrées. Le chaos général laissé à l'issue de grandes interventions militaires a nécessité très rapidement que des activités, notamment, de réconciliation générale, de protection des civils et de développement soient menées dans ces pays. L'ONU a été la seule institution à pouvoir adopter une telle approche, générale, multidimensionnelle, et intégrée. Comme indiqué plus haut, les opérations de paix de l'ONU sont également reconnues comme coûtant

significativement moins cher que les interventions unilatérales ou de coalition. Susan Rice (2009) indique que la contribution des États-Unis de 2,2 milliards de dollars semble représenter une somme importante, mais elle reste insignifiante comparée aux coûts de l'inaction.

VI. 2. Les opérations de paix de l'ONU sont nécessaires, mais elles sont insuffisantes et sujettes à des défaillances notoires

Pour Crossette (2016), l'ONU est épuisée. Des conflits, comme celui de Namibie à la fin des années 80 ou ceux d'El Salvador et du Timor-Leste dans les années 90, qui pouvaient être gérés uniquement par la médiation, sont aujourd'hui marqués par des actions nihilistes et parfois même de brutalité génocidaire, qui vont bien au-delà des capacités du personnel militaire de l'ONU. Or, même si les pays savent fort bien, que l'ONU ne peut rien faire sans leur soutien, le caractère public des opérations de paix de l'Organisation fait que les pays préfèrent toujours laisser le financement de certaines opérations à d'autres, même s'ils ont des intérêts nationaux dans les régions d'intervention (comportement de passager clandestin). Les intérêts nationaux pourraient jouer un rôle très positif dans l'accroissement de la participation des États, mais certains conflits n'intéressent personne (Sheehan, 2011). En conséquence, les opérations sont mal financées, ce qui réduit le potentiel des personnels militaires et les matériels militaires disponibles.

En outre, la question des intérêts nationaux peut constituer une entrave à l'efficacité du travail des responsables des opérations sur le terrain, mais également dans les bureaux. Selon Aïchatou Mindaoudou (2015), il serait bon que l'ONU puisse intervenir bien plus rapidement sur le terrain. Les procédures complexes qui gouvernent, entre autres, l'accès aux fonds, le recrutement et les déploiements de personnel font échec aux actions de l'Organisation. Aïchatou Mindaoudou explique que les États semblent, de plus en plus, vouloir réguler et même micro-gérer la manière dont les départements de l'ONU et les responsables des opérations de paix sur le terrain allouent les fonds à la gestion des opérations. Mais, elle constate que, malgré le fait que les opérations de paix actuelles soient beaucoup plus larges qu'auparavant et qu'elles exigent beaucoup plus de ressources, le nombre de troupes mandaté par le Conseil de sécurité est trop faible pour stabiliser efficacement les conflits. L'ONU n'arrive même pas à obtenir les forces financières et militaires nécessaires à ses engagements dans le domaine des opérations de paix. Non seulement l'ONU calcule mal ses besoins en sous-évaluant ceux-ci et donc produit des exercices budgétaires inférieurs aux besoins réels, mais en plus elle ne peut même pas obtenir les ressources qu'elle demande.

Les exigences des États sont irréalistes. En effet, en voulant que les budgets des opérations de paix restent identiques, même face à la nécessité d'établir de plus grandes missions, comme celles au Mali et en RCA, les États demandent à l'ONU significativement plus d'actions décisives avec moins de ressources. Or, les

opérations de paix sont de plus en plus coûteuses et de longue durée. Le Conseil de sécurité a récemment donné à l'ONU des mandats très ambitieux d'opérations de paix en Afrique, telles que la protection des civils sous la menace de violence physique, sur des territoires vastes et peuplés et dont les infrastructures sont limitées. Cette exigence est exprimée en présence de processus de paix toujours en échec relatif, d'hostilités continues, et de gouvernements hôtes non coopérants (Susan Rice, 2009). Les opérations de paix actuelles concernent également les activités de reconstruction de la paix après les conflits nécessitant des ressources importantes (Hutin, 2010). Selon l'ONU (*United Nations Department of Public Information*, 2006), au début des années 90, il était commun que les opérations cessent juste après que des élections aient lieu ou qu'un nouveau gouvernement ait été mis en place. Mais, il est devenu évident aujourd'hui que l'instauration d'une paix durable demande beaucoup de temps et que ces critères ne sont pas suffisants pour déterminer le moment où le personnel militaire peut complètement quitter le terrain de conflit. Cette évidence ne fait, cependant, pas encore l'objet d'une pratique constante. Aïchatou Mindaoudou (2015) explique qu'afin de pouvoir établir de nouvelles opérations, les ressources limitées de l'ONU l'obligent à limiter ou à fermer certaines opérations, comme cela s'est déjà passé en Côte d'Ivoire, à Haïti et au Libéria, même si la situation dans ces pays n'était pas encore stabilisée. Or, il est clair que le départ précoce et hâtif du personnel militaire de l'ONU accroît les risques de retour au conflit. L'ONU a déjà eu à déployer deux missions à Haïti et au Libéria après le départ de son personnel militaire, et le Burundi a connu un retour à l'instabilité moins d'un an après le départ de la mission.

VI. 3. Les défaillances de l'ONU en matière de paix affectent sa crédibilité

Les opérations de paix de l'ONU ne constituent pas toujours la meilleure solution pour le règlement des conflits. D'autres types de déploiements militaires, toujours autorisés par l'ONU, comme les missions régionales sont parfois plus pertinents. Il est important de mettre en place des opérations crédibles et des mandats réalisables. Mateja (2015) trouve que l'ONU déploie de plus en plus de missions dans des situations où il n'y a pas de paix à maintenir. La mission de surveillance de l'ONU en Syrie, dont la durée a été très courte étant donné qu'elle a eu à cesser ses activités à l'issue de quatre mois seulement de déploiement, en est un bon exemple. La mission fut abandonnée en raison d'une accumulation d'obstacles rendant impossible l'application de son mandat (Rapport de l'ONU, 2012). Selon le Rapport Nouvel Horizon de l'ONU (2009 et 2011), les opérations de paix s'inscrivent dans une solution politique et ne constituent pas une alternative. Elles doivent accompagner une stratégie politique réelle. Elles font partie de toute une gamme d'outils de gestion de la sécurité et de la paix internationales. Lorsqu'elles s'avèrent être le meilleur choix d'intervention, les soutiens et consensus indispensables doivent être obtenus au moyen d'un

processus de consultations visant à aligner les mandats aux objectifs et ressources disponibles.

L'ONU serait bien plus efficace si ses États membres lui accordaient plus de confiance pour prendre les décisions stratégiques et tactiques qui sont nécessaires pour traduire leurs objectifs politiques en actions efficaces sur le terrain. Il est évident que plus l'intérêt des cinq membres permanents du Conseil de sécurité est élevé pour une mission, plus l'ONU a tendance à obtenir une plus grande autonomie dans la gestion des opérations. Mais, il importe de constater que les échecs de construction d'une alliance globale en matière de maintien de la paix seront d'autant plus importants que les grandes puissances n'attribueront pas suffisamment de pouvoir et d'autonomie à l'ONU. Paradoxalement, les missions pour lesquelles les États membres montrent une empathie font l'objet de beaucoup plus de contrôle. Dans plusieurs pays d'Afrique, l'ONU semble privilégier les intérêts de quelques superpuissances, notamment les anciennes puissances coloniales. En conséquence, une grande partie de la population de ces pays se sent souvent détachée des actions de l'ONU. Il existe également le problème d'incapacité de l'ONU à faire face à l'ampleur des besoins actuels concernant la protection des civils. Si les soldats sont aujourd'hui mieux équipés, ils font face à de plus grands dangers qui mettent en péril leur propre vie et celles des civils qu'ils sont censés protéger. Les groupes rebelles considèrent que les soldats de l'ONU sont passifs, incapables, ou peu disposés à faire appel à la force pour répondre à leurs attaques (Aïchatou Mindaoudou, 2015).

Pour être pleinement efficaces, les opérations de paix de l'ONU nécessitent que les États membres lui fournissent les ressources nécessaires, d'autant plus que les conflits actuels demandent l'établissement de mandats plus complexes. Les États membres doivent également cesser d'imposer à l'ONU des exigences qui sont incompatibles avec les difficultés présentes sur le terrain. Car, lorsque l'ONU échoue dans sa fonction, c'est sa crédibilité qui est mise en question.

VII. Conclusion

L'ONU intervient sur des terrains de plus en plus difficiles, dangereux et isolés. Ses interventions exigent aujourd'hui l'emploi d'outils modernes comme les drones utilisés en RDC, mais elle ne dispose pas encore réellement de la panoplie d'outils technologiques nécessaires dans les conflits actuels. Ses États membres exigent toujours plus d'elle, sans nécessairement lui fournir le soutien dont elle a besoin. Malgré les obligations de paiement, les contributions financières font toujours l'objet de retard. Or, l'ONU ne peut pas être efficace sans ressources. La réussite des opérations ne dépend pas uniquement de l'Organisation, mais plus particulièrement de l'engagement de l'ensemble de ses pays membres. Cette

situation n'est cependant pas nouvelle : L'ONU a, de tout temps, été confrontée au problème du financement de ses opérations. Les menaces terroristes accrues, la progression de groupes comme Daesh, Al-Shabaab, Boko Haram, M23, et Al-Qaeda, l'explosion des conflits religieux et l'accroissement du nombre de réfugiés constituent de nouveaux défis pour l'Organisation, laquelle doit continuer de se transformer si elle veut être en mesure de gérer ces nouvelles formes de conflits guerriers. La dimension des opérations actuelles est sans précédent et la diversité des mandats met sévèrement à l'épreuve la capacité de l'ONU à exécuter toutes les tâches nécessaires. Face à ses problèmes de financement, d'une efficacité souvent peu reconnue, particulièrement en raison des conséquences imprévues des conflits et des situations répétitives d'abus exercé à l'encontre de la population civile (y compris les enfants) par les soldats de l'ONU, quel avenir peut-on espérer pour les opérations de paix de l'Organisation ?

Les opérations de paix gérées par l'ONU sont toujours d'actualité ; les grandes puissances occidentales semblent de moins en moins apprécier l'efficacité de leurs interventions unilatérales et de coalitions. Les grands pays, comme les États-Unis, ne veulent plus être seuls à intervenir dans les conflits, lesquels se déroulent en même temps et dans des lieux éloignés. Mais, il faut admettre que l'ONU n'est pas faite pour lutter contre des conflits menés par des groupes de djihadistes, car sa machine est bien trop lourde et visible. Des interventions contre des combattants djihadistes nécessitent, par exemple, la mise en œuvre d'opérations de plus petite échelle, bien ciblées, dont les objectifs sont de gérer et contenir les conflits, tout en renforçant la représentativité et le pouvoir de réaction des pouvoirs nationaux légitimes.

Les activités de paix permettent également de partager les charges financières d'intervention. Le gouvernement américain, par exemple, considère que les activités de paix conduites à travers l'ONU constituent un instrument dynamique et efficace pour l'avancée des intérêts nationaux du pays. La légitimité et le caractère universel dont fait preuve l'ONU font que les pays préfèrent son intervention à celles des missions unilatérales ou de coalition de pays. En outre, les gouvernements reconnaissent que le coût des opérations de paix de l'ONU est largement inférieur aux coûts importants des opérations unilatérales et de coalition. Les États-Unis sont désireux de fournir plus de personnel militaire, comme des observateurs militaires, du personnel administratif militaire, et d'autres personnels civils⁵, si nécessaire (Susan Rice, 2009). Le pays s'engage aujourd'hui dans la modernisation des opérations de paix de l'ONU, afin de combler les déficits persistants de capacité, d'améliorer la performance et les capacités du personnel militaire, de mettre en place des mesures destinées à favoriser des déploiements plus rapides, de renforcer et d'améliorer la fondation même des opérations de paix. Quarante-deux pays⁶ se sont alliés aux États-Unis

⁵ Notons ici qu'il ne s'agit pas de troupes.

⁶ Allemagne, Arménie, Australie, Bangladesh, Cambodge, Chili, Chine, Colombie, Croatie, Danemark, Espagne, Éthiopie, Finlande, France, Géorgie, Ghana, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Malaisie, Népal, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, République de Corée, République Tchèque, Roumanie, Royaume Unie, Rwanda, Sénégal, Serbie, Sierra Léone, Sri Lanka, Suède, Thaïlande,

pour atteindre ces objectifs lors d'un Sommet de Chefs d'Etats et de gouvernements sur le maintien de la paix, dirigé par les Etats-Unis (*US Joint Statement*, 2015). En mobilisant la communauté internationale vers ces objectifs, les États-Unis espèrent montrer l'exemple et, ainsi, entraîner d'autres grands pays à suivre et à augmenter leur engagement dans les opérations de paix de l'ONU. Face aux futurs changements de gouvernement et des priorités nationales, il reste à voir si ces promesses seront tenues.

VIII. Bibliographie

ACCORD (2007) South Africa's Peacekeeping Role in Burundi: Challenges and Opportunities for Future Peace Missions, *ACCORD Occasional Paper Series* 2/2

Aïchatou Mindaoudou (2015) (Special Representative of the Secretary-General and Head of the United Nations Operation in Côte d'Ivoire), *From Independence to Long-Term Stability: United Nations Efforts in Africa*, Security Council Briefing on the Situation in the Country, January 2015

Alfred-Sheehan, N. (2003), Le maintien de la paix pour le développement, in *Civilisations, globalization, guerre*, (sous la direction de Jacques Fontanel), Collection Débats, Presses Universitaires de Grenoble, 2003, Grenoble

Beardsley, K. (2011) Peacekeeping and the Contagion of Armed Conflict, *The Journal of Politics*, Emory University, vol. 73, no. 4, October 2011, pp. 1051-1064

Belasco, A. (2011), "The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 2011," Congressional Research Service, March 2011

Center on International Cooperation (2009) Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty, April 2009, <http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/CIC%20New%20Horizons%20Report.pdf>.

Crossette, B. (2016) In 2016, the UN will be transformed. Will that be enough to bring it back to life ? *Nation*, January 11/18, 2016, 17 pages

Doctrine Capstone (2008) *Operations de maintien de la paix des Nations Unies – Principes et Orientations*, Département des opérations de maintien de la paix/Département de l'appui aux missions, 2008, pp. 58-59 http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf

Fontanel, J. (2012) Les coûts de la guerre en Irak et en Afghanistan, *Questions Internationales*, Mai 2012

Turquie, Ukraine, Uruguay, et Vietnam.

Gaibullov K., *et al* (2015) Personnel contributions to UN and non-UN peacekeeping missions : A public goods approach, *Journal of Peace Research*, vol. 52, no. 6, 2015, pp. 727-742

Gowan, R. (2013) The Changing Face of Peace Operations: New Mandates and Risks for Peacekeeping and Political Missions. In: Gleason-Roberts, M./Kugel, A. (eds.): *Annual Review of Global Peace Operations 2013*, London, Lynne Rienner, 2013, pp. 13-21

Hicks, C. (2014) Chad: Deby's Misstep in the Central African Republic, *Think Africa Press*, 27 January

Hutin, H. (2010), La sécurité internationale et le conflit afghan. Une analyse en termes de Statebuilding et de seuil de capacité institutionnelle, in "Economie politique de la sécurité internationale", (J. Fontanel, Ed.), La Librairie des Humanités, L'Harmattan, Paris

Klein, L. et Marwah, K. (1997) Burden Sharing in Support of the United Nations, *United Nations Studies*, 9 June 1997

Mateja, Peter (2015) Between Doctrine and Practice : The UN Peacekeeping Dilemma, *Global Governance* 21, 2015, pp. 351-370

Nieto, W.A.S. (2012) Brazil's Grand Design for Combining Global South Solidarity and National Interests: A Discussion of Peacekeeping Operations in Haiti and Timor, *Globalizations*, vol. 9, no. 1, February 2012, pp. 161-178

Ranking of Contributions (31 December 2015) *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*, Department of Peacekeeping Operations, 31 December 2015, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/dec15_2.pdf

Rapport de l'ONU (2012) *Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2043 (2012) du Conseil de sécurité*, Conseil de sécurité, S/2012/523, 6 juillet 2012

Rapport Nouvel Horizon (2009) *A New Partnership Agenda – Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York, July 2009. Voir également *The New Horizon Initiative: Progress Report No. 2*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York, December 2011 et *Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies* (Traduction provisoire) http://www.un.org/fr/peacekeeping/document/s/nh_fr_rev_temp.pdf

Résolution A/RES/68/281, 5 août 2014

Résolution de l'ONU A/RES/55/235, 30 janvier 2001

Rodt, A.P., (2012) The African Union Mission in Burundi, *Civil Wars*, vol. 14, no. 3, September 2012, pp. 373-392

Sheehan, N. (2013) La “réforme” ou “reconstruction” du secteur de la sécurité: outil fondamental pour la consolidation de la paix dans les pays post-conflits, *Liber Amicorum*, Hommage en l’Honneur du Professeur Jacques Fontanel, L’Harmattan, 2013

Sheehan, N. (2011) *The Economics of UN Peacekeeping Operations*, Routledge, London et New York, 344 pages

Sheehan, N. (2010) Gendarme mondial de la paix, vers un nouveau rôle pour l’OTAN ? in J. Fontanel (ed.) *Économie politique de la sécurité internationale*, L’Harmattan, 2010

Sheehan, N. (2008) United Nations Peacekeeping: Limitations and Prospects, *The Economics of Peace and Security Journal*, Vol. 3, no. 2, 2008

Sheehan, N. (2008) Economics of UN Peacekeeping Operations, *War, Peace and Security*, in J. Fontanel and M. Chatterji (eds), *Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, Volume 6, Elsevier, 2008

Sheehan, N. (2007) Le patchwork d’armées nationales, un système inefficace pour la production des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Arès*, vol. XXII, no. 58, Fascicule 3, novembre 2007

Stiglitz, J., Bilmes, L. (2008), *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict*, W.W. Norton & Company, N.Y.

Susan, A.H. et Huen, A.T. (2014) The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions, *International Studies Quarterly*, 2014, no. 58, pp. 621-632

Rice, S. (2009), Représentante des États-Unis auprès des Nations Unies, *Confronting New Challenges Facing United Nations Peacekeeping Operations*, Excerpts de Susan E. Rice’s opening statement to the House Foreign Affairs Committee, Washington, D.C., July 29, 2009

Tanner, F. (2000) Addressing the Perils of Peace Operations: Toward a Global Peacekeeping System, *Global Insights, Global Governance*, no. 16, 2000, pp. 209-217

Tardy, T. (2013) *Funding Peace Operations: Better Value for EU money*, European Union Institute for Security Studies (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_38_Funding_peace_operations.pdf).

Tercinet, J. (2015) Les opérations de paix, PSEI (Paix et sécurité européennes et internationales), 2015, n°2, [http : // revel.unice.fr/psei](http://revel.unice.fr/psei).

United Nations Department of Public Information (2006) *United Nations Peacekeeping: Meeting New Challenges: Frequently Asked Questions*, United Nations Department of Public Information, 2006

US Joint Statement (2015) *Joint Statement – Declaration of United Nations Leaders’ Summit on Peacekeeping*, Administration of Barack Obama, September 28, 2015

William, P.D. et Boutellis, A. (2014) Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship, *African Affairs*, 2014, 113/451, pp. 254-278

Zhengyu, W. et Taylor, I. (2011) From Refusal to Engagement: Chinese Contributions to Peacekeeping in Africa, *Journal of contemporary African Studies*, vol. 29, no. 2, April 2011, pp. 137-154