

Missions de paix : cohérence à tous les étages

Nord pour les plus démunis, ne pourrait-on pas imaginer que la solidarité Nord-Sud connaisse une évolution analogue en réservant davantage de place au libre choix des États assistés.

Il ne s'agit pas de prétendre naïvement que seule l'aide fournie par les acteurs humanitaires au sens strict est désintéressée, efficace et qu'elle est la seule alternative pour une prise en compte de la volonté des États bénéficiaires de l'aide. Il ne s'agit pas non plus de condamner le déploiement par les forces armées de l'aide humanitaire et les administrations internationales uniquement parce qu'elles reposent sur des mécanismes de substitution pensés et mis en œuvre par les pays du Nord, dans des pays du Sud fragilisés et de fait dépossédés de leur capacité à conditionner ces formes d'intervention voire même à formuler des alternatives. En effet, la protection des droits de l'homme et l'instauration de la démocratie ont déjà été invoquées par les défenseurs de ces modes d'action pour contrer cet argument. L'efficacité que l'on peut reconnaître aux forces armées venant soutenir cette tentative de légitimation.

Si forces armées et administrations internationales ne sont pas les modes idéaux d'expression de la solidarité, ce n'est pas du simple fait qu'ils sont imposés. En réalité, c'est leur efficacité qui est vouée à l'échec. Comment pourrait-il en être autrement étant donné l'absence de prise en considération des spécificités de la société bénéficiaire et d'un dialogue direct avec sa population ?

Seule la démystification des arguments favorables à l'intervention des forces armées sur le terrain humanitaire et à l'implémentation des administrations provisoires permettra une réelle prise en compte de la volonté des États et des populations bénéficiaires de l'aide. ■

ISABELLE KUNTZIGER

¹³ S. Vite, *L'applicabilité du droit international de l'occupation militaire aux activités des organisations internationales*, RICR, vol. 86, 2004, pp. 9-35.

¹⁴ J. d'Aspremont, *La création internationale d'États démocratiques*, RGDIP, vol. 109, 2005, p. 906.

Les échecs retentissants des années nonante (Rwanda, ex-Yougoslavie) ont bousculé les bailleurs de fonds de la paix dans le monde, dont l'ONU et l'OCDE qui donnent aujourd'hui le «la» aux plus petits intervenants, telles les ONG. Le vocabulaire a changé : place aux missions intégrées et à la rationalisation des interventions.

XAVIER ZEEBROEK

chargé de recherche au Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)

Depuis le début des années nonante, on assiste à la laborieuse mise en place par la communauté internationale d'une véritable ingénierie du retour à la paix et au développement dans la plupart des pays ravagés par la guerre civile. Il s'agit pour les Nations unies et pour toute une série d'organisations régionales, mais surtout pour les principaux donateurs, de globaliser, de rationaliser et de coordonner leurs méthodes d'intervention sur la scène internationale. Cela va du maintien de la paix classique jusqu'au renforcement de l'efficacité de l'aide en général en passant par la transition entre l'urgence, la reconstruction et le développement. Une refonte majeure mais discrète de l'ordre international, où chaque dollar doit donner un résultat programmable, évaluable et reproductible. Une gigantesque réorganisation de la culture diplomatique vers un processus de résolution des conflits à flux tendu.

La méthode onusienne

Au fil des années s'est petit à petit dégagé une méthode onusienne de la résolution des conflits. Elle semble davantage inspirée par les enseignements tirés des dures expériences du début des années nonante que d'une réflexion théorique de haut vol. On pourrait résumer ses principales étapes de la façon suivante :

- obtenir, en réunissant tous les protagonistes d'un conflit, la signature d'un cessez-le-feu, suivi par un accord de paix inclusif¹ prévoyant la constitution

d'un gouvernement transitoire ;

- faire adopter par le Conseil de sécurité des Nations unies un mandat clair et approprié pour le déploiement d'une mission de maintien de la paix qui sera aussi garante du respect et de la mise en œuvre de l'accord ;

- convoquer une grande conférence des donateurs pour financer l'ensemble de l'opération. Les plus importants se retrouveront dans un comité international de suivi de la transition ;

- stimuler le retour à la paix et à la démocratie, notamment en désarmant les combattants, en rattachant les réfugiés chez eux et en organisant des élections ;

- une fois le mandat réalisé, l'ONU peut se retirer. Mission accomplie.

Ce scénario connaît à l'heure actuelle des fortunes diverses. Il s'est réalisé complètement au Mozambique, en Angola et, tout récemment, au Sierra Leone où l'Unamsil vient de se retirer. Il semble en bonne voie au Burundi et au Liberia où des élections démocratiques ont été organisées avec succès en 2005. Il connaît par contre de très grosses difficultés en République démocratique du Congo (RDC), au Soudan, en Haïti et en Côte d'Ivoire. On n'ose même pas l'évoquer dans le cas de la Somalie.

Toutefois, quel que soit le cas de figure, les responsables onusiens reconnaissent aisément qu'il faut une bonne dose d'expérience, de l'intuition, beaucoup d'argent et un zeste de chance pour réussir une transition vers la paix. D'autant que le maintien de la paix devient le paravent d'une myriade d'activités liées en fait à la reconstruction de l'État. Philippe Mo-

¹ Processus qui, dans un cadre de post-conflit, prévoit la participation au pouvoir (jusqu'aux élections démocratiques) de toutes les parties signataires d'un accord de paix.



“Sur le terrain, les représentants spéciaux du secrétaire général de l’ONU deviennent de véritables proconsuls chargés de faire respecter les accords de paix et les résolutions des Nations unies.”



reau Defarges, l’un des responsables de l’Institut français des relations internationales (IFRI), n’hésite pas à résumer sévèrement la situation : *«L’ambition de l’ONU devient immense : reconstruire le système international autour d’États se concevant non comme des machines de guerre, mais comme des rouages de la gestion planétaire (...) Cet élargissement du maintien de la paix a quelque chose d’une fuite en avant, d’où la multiplication des chantiers éparpillés et inachevés»*².

Car la recette devient indigeste lorsque la communauté internationale doit, dans le même élan, se charger de constituer une nouvelle armée et une nouvelle police, former une nouvelle magistrature, reconstruire un réseau scolaire ainsi qu’un système de santé. Or le profil boulimique adopté par la communauté internationale pour tenter de résoudre les crises complexes qui ravagent principalement l’Afrique a une conséquence immédiate sur le terrain : la multiplication extraordinaire des acteurs étrangers dans un enchevêtrement institutionnel inextricable où les intérêts des uns et des autres s’entrechoquent, se chevauchent et se contredisent. En réaction à ce capharnaüm, voilà plusieurs années que les donateurs, l’ONU et les casques bleus réclament plus de cohérence dans les stratégies d’intervention. Une des réponses à cette exigence interpelle tout le système des Nations unies : les missions intégrées.

Une réponse globale

Bien qu’elles se soient mises en place de façon pragmatique à partir de 2000 et que le secré-

tariat de l’ONU n’ait jamais proposé de définition officielle, on peut toutefois avancer un certain nombre de caractéristiques qui se retrouvent dans la plupart des missions intégrées :

- elles sont conçues pour regrouper et coordonner l’ensemble des acteurs de l’ONU (et même hors ONU) qui sont impliqués dans la consolidation de la paix et la reconstruction dans un pays donné ;

- elles lient suivi politique de la transition, sécurité, action humanitaire, respect des droits de l’homme, question sexo-spécifiques et développement ;

- elles conviennent particulièrement aux missions multifonctionnelles décrites plus haut³.

En conséquence, sur le terrain, les représentants spéciaux du secrétaire général de l’ONU deviennent de véritables proconsuls chargés de faire respecter les accords de paix et les résolutions des Nations unies. Ils ont souvent plus de pouvoirs et plus de moyens que le chef de l’État qui les accueille. Enfin, ils ont depuis peu autorité sur tout le système des Nations unies, y compris sa composante humanitaire. Il n’en fallait pas davantage pour que les organisations humanitaires, et parfois jusqu’au sein de l’ONU elle-même, se rebiffent. Car le danger est grand que les principes humanitaires (humanité, indépendance, impartialité, neutralité) ne passent au second plan face aux impératifs politico-militaires de la mission.

Une commission pour consolider la paix ?

En matière de gestion de la transition de la guerre à la paix, la seule proposition spectaculaire adoptée par le dernier sommet onusien consiste à créer une commission de consolidation de la paix. Ce nouvel organe devrait voir le jour à l’initiative du Conseil de sécurité (à qui il ferait rapport) et aurait notamment pour mission de *«fournir une aide préventive [aux pays] risquant de sombrer dans la déliquescence [ou de] préparer le passage de l’état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre»*⁴. Cet organe serait complété par un bureau d’appui à la consolidation de la paix à créer au sein du secrétariat de l’ONU et par un fonds permanent pour la consolidation de la paix doté d’un montant

d’au moins 250 millions de dollars *«qui servirait à financer aussi bien les dépenses ordinaires d’un gouvernement qui fait ses premiers pas que des programmes clefs de redressement et de réinsertion»*⁵.

À en juger par l’accueil enthousiaste et unanime que rencontre cette proposition, il s’agira sans nul doute d’un des nouveaux lieux de pouvoir en matière d’opérations de paix. Quelle que soit l’efficacité réelle de cette commission, elle sera l’un des principaux forums où seront abordées, au niveau politique et stratégique, les questions d’intégration et de cohérence dans les opérations de paix et dans l’aide à la transition. La Belgique l’a bien compris et ne ménagera pas ses efforts diplomatiques pour faire partie des 60 *«happy few»* qui participeront à cette institution.

Douze principes, neuf cobayes

Mais la volonté de rationaliser tous azimuts ne s’arrête pas à l’urgence et à la consolidation de la paix. Car les donateurs comme les opérateurs de terrain se sont aperçus qu’après un conflit long et sanglant, la plupart des pays *«pacifiés»* n’étaient simplement pas en mesure de reprendre leur développement là où ils l’avaient laissé. Les infrastructures et les principales institutions de l’État sont dans une large mesure défailtantes et incapables de se prendre en charge sans une aide extérieure massive. Voilà pourquoi aujourd’hui, ils cherchent à renforcer les États fragiles et surtout à reconstruire ceux qui se sont effondrés. Avec l’appui actif des ONG du Nord et du Sud... A priori, les agences de développement ont d’abord fait la fine bouche car relever et soutenir un État à bout de bras est une démarche qui était carrément opposée à leurs principes. C’est qu’ils se demandent à juste titre si les donateurs ne vont pas être dépassés par l’ampleur de la tâche. Sachant qu’on recense une dizaine d’États en faillite et encore plus d’États fragiles, toutes les ressources du développement pourraient y passer sans pour autant obtenir une quelconque garantie de succès.

C’est dans ce contexte que, depuis 2003, l’OCDE s’est emparée de la question et a mobilisé les experts au plus haut niveau pour accroître l’efficacité de l’aide. La déclaration de Paris⁶ prévoit par exemple une liste



“Sur le terrain, les représentants spéciaux du secrétaire général de l’ONU deviennent de véritables proconsuls chargés de faire respecter les accords de paix et les résolutions des Nations unies.”



reau Defarges, l’un des responsables de l’Institut français des relations internationales (IFRI), n’hésite pas à résumer sévèrement la situation : *«L’ambition de l’ONU devient immense : reconstruire le système international autour d’États se concevant non comme des machines de guerre, mais comme des rouages de la gestion planétaire (...) Cet élargissement du maintien de la paix a quelque chose d’une fuite en avant, d’où la multiplication des chantiers éparpillés et inachevés»².*

Car la recette devient indigeste lorsque la communauté internationale doit, dans le même élan, se charger de constituer une nouvelle armée et une nouvelle police, former une nouvelle magistrature, reconstruire un réseau scolaire ainsi qu’un système de santé. Or le profil boulimique adopté par la communauté internationale pour tenter de résoudre les crises complexes qui ravagent principalement l’Afrique a une conséquence immédiate sur le terrain : la multiplication extraordinaire des acteurs étrangers dans un enchevêtrement institutionnel inextricable où les intérêts des uns et des autres s’entrechoquent, se chevauchent et se contredisent. En réaction à ce capharnaüm, voilà plusieurs années que les donateurs, l’ONU et les casques bleus réclament plus de cohérence dans les stratégies d’intervention. Une des réponses à cette exigence interpelle tout le système des Nations unies : les missions intégrées.

Une réponse globale

Bien qu’elles se soient mises en place de façon pragmatique à partir de 2000 et que le secré-

tariat de l’ONU n’ait jamais proposé de définition officielle, on peut toutefois avancer un certain nombre de caractéristiques qui se retrouvent dans la plupart des missions intégrées :

- elles sont conçues pour regrouper et coordonner l’ensemble des acteurs de l’ONU (et même hors ONU) qui sont impliqués dans la consolidation de la paix et la reconstruction dans un pays donné ;

- elles lient suivi politique de la transition, sécurité, action humanitaire, respect des droits de l’homme, question sexo-spécifiques et développement ;

- elles conviennent particulièrement aux missions multifonctionnelles décrites plus haut³.

En conséquence, sur le terrain, les représentants spéciaux du secrétaire général de l’ONU deviennent de véritables proconsuls chargés de faire respecter les accords de paix et les résolutions des Nations unies. Ils ont souvent plus de pouvoirs et plus de moyens que le chef de l’État qui les accueille. Enfin, ils ont depuis peu autorité sur tout le système des Nations unies, y compris sa composante humanitaire. Il n’en fallait pas davantage pour que les organisations humanitaires, et parfois jusqu’au sein de l’ONU elle-même, se rebiffent. Car le danger est grand que les principes humanitaires (humanité, indépendance, impartialité, neutralité) ne passent au second plan face aux impératifs politico-militaires de la mission.

Une commission pour consolider la paix ?

En matière de gestion de la transition de la guerre à la paix, la seule proposition spectaculaire adoptée par le dernier sommet onusien consiste à créer une commission de consolidation de la paix. Ce nouvel organe devrait voir le jour à l’initiative du Conseil de sécurité (à qui il ferait rapport) et aurait notamment pour mission de *«fournir une aide préventive [aux pays] risquant de sombrer dans la déliquescence [ou de] préparer le passage de l’état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre»⁴*. Cet organe serait complété par un bureau d’appui à la consolidation de la paix à créer au sein du secrétariat de l’ONU et par un fonds permanent pour la consolidation de la paix doté d’un montant

d’au moins 250 millions de dollars *«qui servirait à financer aussi bien les dépenses ordinaires d’un gouvernement qui fait ses premiers pas que des programmes clefs de redressement et de réinsertion»⁵*.

À en juger par l’accueil enthousiaste et unanime que rencontre cette proposition, il s’agira sans nul doute d’un des nouveaux lieux de pouvoir en matière d’opérations de paix. Quelle que soit l’efficacité réelle de cette commission, elle sera l’un des principaux forums où seront abordées, au niveau politique et stratégique, les questions d’intégration et de cohérence dans les opérations de paix et dans l’aide à la transition. La Belgique l’a bien compris et ne ménagera pas ses efforts diplomatiques pour faire partie des 60 *«happy few»* qui participeront à cette institution.

Douze principes, neuf cobayes

Mais la volonté de rationaliser tous azimuts ne s’arrête pas à l’urgence et à la consolidation de la paix. Car les donateurs comme les opérateurs de terrain se sont aperçus qu’après un conflit long et sanglant, la plupart des pays *«pacifiés»* n’étaient simplement pas en mesure de reprendre leur développement là où ils l’avaient laissé. Les infrastructures et les principales institutions de l’État sont dans une large mesure défailtantes et incapables de se prendre en charge sans une aide extérieure massive. Voilà pourquoi aujourd’hui, ils cherchent à renforcer les États fragiles et surtout à reconstruire ceux qui se sont effondrés. Avec l’appui actif des ONG du Nord et du Sud... A priori, les agences de développement ont d’abord fait la fine bouche car relever et soutenir un État à bout de bras est une démarche qui était carrément opposée à leurs principes. C’est qu’ils se demandent à juste titre si les donateurs ne vont pas être dépassés par l’ampleur de la tâche. Sachant qu’on recense une dizaine d’États en faillite et encore plus d’États fragiles, toutes les ressources du développement pourraient y passer sans pour autant obtenir une quelconque garantie de succès.

C’est dans ce contexte que, depuis 2003, l’OCDE s’est emparée de la question et a mobilisé les experts au plus haut niveau pour accroître l’efficacité de l’aide. La déclaration de Paris⁶ prévoit par exemple une liste



Belgique : dans les couloirs de l'ONU, sur le terrain avec l'Otan

d'engagements mutuels sur base d'une sorte de gentleman agreement : les pays bénéficiaires garantissent plus de rigueur, plus de probité et de transparence dans l'utilisation des fonds alors que les donateurs promettent de respecter davantage les stratégies nationales de développement, d'accorder aux pays partenaires plus de maîtrise sur leurs politiques, d'éviter les doubles emplois et de simplifier l'acheminement de l'aide. Chacun devient responsable des résultats obtenus. En conclusion de ce long processus de réflexion, l'OCDE a élaboré douze principes pour un soutien international efficace aux États fragiles⁷. Derrière le jargon volontiers technicien, on retrouve la détermination des donateurs de rationaliser, d'harmoniser, de coordonner, de planifier et de donner plus de cohérence et de souplesse à leurs interventions.

Encore de belles paroles sans suite ? Pas sûr. Certains États membres de l'OCDE se sont engagés à mettre en œuvre ces douze principes au sein de neuf États «cobayes»⁸. C'est la Belgique qui, par la voix de son ministre de la Coopération, s'est proposée pour assurer la coordination de l'exercice en RDC. L'enjeu consistera à établir une nouvelle politique de coopération basée sur la coordination des différents bailleurs avec le nouveau gouvernement qui sortira des élections de la fin de la transition. L'année 2006 verra donc la mise en œuvre effective des principes et leur évaluation pour en déterminer la pertinence et l'impact réels, et, éventuellement, élargir l'expérience à d'autres États fragiles.

Les grandes ONG comme Actionaid ou Oxfam ne s'opposent pas à ce processus mais rappellent qu'il y a aussi des grands principes qu'il faudrait revoir comme l'aide liée ou la conditionnalité de l'aide à l'ouverture des marchés et à la privatisation des services⁹. Le Réseau européen pour l'Afrique centrale (Eurac) voudrait quant à lui que le respect des droits de l'homme constitue la base de la coopération avec tous les pays des Grands lacs¹⁰. Il se pose de sérieuses questions dans le cas du Rwanda par exemple, un pays pour le moins fâché avec la liberté d'expression mais qui fait pourtant l'objet de toutes les attentions européennes.

Contrairement à la spectaculaire empoignade sur la future composition du Conseil de sécurité de l'ONU, les grandes manœuvres sur l'avenir de la consolidation de la paix et sur l'efficacité de l'aide au développement se passent des effets de manche. Discrètement, la communauté internationale balise ses interventions grâce à une méthodologie de plus en plus sophistiquée à laquelle se rallie petit à petit tous les acteurs, certains par choix rationnel, tous les autres par nécessité. ■

XAVIER ZEEBROEK

«En 12 ans, plus de 46.000 militaires belges en mission», affirme fièrement un communiqué du ministre belge de la Défense¹. Impressionnant pour une armée qui ne compte plus qu'une quarantaine de milliers d'hommes ! Bien sûr, on est loin des années 1993-94 où plus de

2.500 soldats belges étaient engagés simultanément sur trois théâtres d'opération : la Somalie (Onusom), le Rwanda (Minuar) et l'ex-Yougoslavie (Forpronu). Il faut se rappeler qu'après le génocide rwandais et la mort de dix paras belges, le Parlement a recommandé de ne plus mener d'opérations militaires dans nos anciennes colonies, un conseil que les gouvernements successifs ont respecté depuis lors.

Même si le niveau de notre contribution est en forte diminution par rapport au début des années nonante, plus de mille hommes ont été engagés à l'étranger en 2005. Pourtant, lorsque l'on consulte les statistiques onusiennes, on est surpris par le nombre insignifiant de casques bleus belges actuellement en opération : 18 hommes, essentiellement des observateurs militaires². «Une présence qualitative» souligne-t-on avec un humour involontaire du côté des Affaires étrangères. Mais où sont donc passés tous les autres ? À y regarder de plus près, l'écrasante majorité de nos militaires expatriés sont affectés à des missions de l'Otan ou de l'Union européenne. C'est le cas notamment en Afghanistan (Isaf, 643 h.), au Kosovo (KFor, 232 h.) et en Bosnie-Herzégovine (Eufor-Althea, 108 h.). Pour autant, il ne s'agit pas d'y faire la guerre car ces opérations ont été dûment autorisées (quoique parfois a posteriori) par les Nations unies, même si elles sont mises en œuvre par une organisation régionale.

Les Balkans sont devenus une spécialité belge puisque 22 des 30 opérations de paix auxquelles notre pays a participé se sont déroulées dans cette région. La seule guerre à laquelle nous ayons pris part au cours de ces quinze dernières années fut celle du Golfe en 1990-91, elle aussi autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Aujourd'hui, à défaut de fournir des casques bleus, la Belgique compte parmi les dix premiers contributeurs au budget ordinaire des Nations unies, à hauteur d'environ 60 millions d'euros chaque année, dont deux tiers vont aux opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, nous contribuons également au fonctionnement des agences onusiennes spécialisées (25 millions d'euros) ainsi qu'à la Banque mondiale (56 millions d'euros). Un «activisme» onusien qui nous vaudra sans doute d'être à nouveau élu membre du Conseil de sécurité en 2007 et 2008. Mais ce n'est pas le seul strapping de haut niveau convoité par la Belgique. Notre gouvernement ne ménage pas ses efforts pour devenir, un des 60 membres de la future commission de consolidation de la paix³, un organe consultatif issu de la dernière réforme onusienne, mais qui sera au centre de l'action de la communauté internationale en matière de reconstruction des pays ravagés par la guerre. ■

XZ

² Philippe Moreau Defarges, «L'ONU a soixante ans», in Thierry de Montbrial et Philippe Moreau Defarges, *Ramsès 2006*, Institut français des relations internationales (IFRI), Paris, 2005, pp. 39-40.

³ La machine à créer de la cohérence continue son petit bonhomme de chemin. La dernière initiative onusienne en date vise à mettre sur pied un panel de haut niveau sur la cohérence dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Elle réunira parmi les quinze membres désignés, un président (Chili), un ex-président (Tanzanie), trois premiers ministres en exercice (Pakistan, Mozambique, Norvège), un chancelier et trois ministres. L'Union européenne y sera représentée par le Commissaire au Développement et à l'Aide humanitaire Louis Michel. Assurément, on ne réunit pas autant de personnalités prestigieuses pour un simple exercice de style!

⁴ «Un monde plus sûr, notre affaire à tous», op. cit., pp. 75-76.

⁵ «Un monde plus sûr, notre affaire à tous», op. cit., p. 67.

⁶ «Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement», Forum de haut niveau, 28 février-2 mars 2005, Paris, document imprimé, 15 pages.

⁷ «Principles for good international engagement in fragile states», Development co-operation directorate, OCDE, DCD(2005)8/REV2, 7 avril 2005, 4 pages.

⁸ Les États retenus sont : la RDC, la Guinée Bissau, Haïti, le Népal, la Somalie, les Îles Salomon, le Soudan, le Yémen et le Zimbabwe. Voir «Piloting the principle for good international engagement in fragile states», Development co-operation directorate, OCDE, DCD(2005)11/REV2, 17 août 2005, 13 pages.

⁹ «Millstone or Milestone? What rich countries must do in Paris to make aid work for poor people», Actionaid International UK et Oxfam International, février 2005, 11 pages.

¹⁰ «Benchmarking pour une paix régionale, l'aide européenne au développement dans la région des Grands Lacs africains», EURAC, octobre 2005, 15 pages.

¹ André Flahaut, «La défense belge en opérations extérieures depuis 1992», Communiqué du ministre de la Défense, 2005, <http://www.mil.be/mod/>, consulté le 19 février 2006.

² Huit au Congo RDC (MONUC), 3 au Burundi (ONUB), 5 au Soudan (UNMIS), 2 à la frontière entre Israël et le Liban (UNTSO).

³ Voir article ci-contre.