



Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Avril 2018



Les opérations de paix multilatérales et les défis de la criminalité organisée

Jaïr van der Lijn

Stockholm International
Peace Research Institute



Ce texte est la version française de la publication originale :
« [Multilateral peace operations and the challenges of organized crime](#),
Dr van der Lijn, Jaïr (février 2018), Peace Operations and Conflict
Management Programme, SIPRI ».
Sa traduction a été réalisée par l'Observatoire Boutros-Ghali,
grâce à un financement des Affaires mondiales Canada.

Contexte

Cette analyse a été initialement publiée par le SIPRI, dans le cadre de son initiative intitulée « Géopolitique des opérations de paix III : Défis de sécurité non traditionnels » lancée avec le soutien du ministère des Affaires étrangères de Finlande, coparrainée par la Mission permanente de l'Éthiopie auprès des Nations unies, ainsi qu'en partenariat permanent avec la *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES). Cette série d'études vise à améliorer la compréhension des opérations de paix et des défis sécuritaires « non conventionnels » tels que le terrorisme et l'extrémisme violent, la migration clandestine, la piraterie, la criminalité organisée et la dégradation de l'environnement. Il s'agit d'identifier les différentes perceptions, positions et intérêts des parties prenantes concernées, en vue de stimuler un dialogue ouvert, la coopération et la compréhension mutuelle entre les principales parties prenantes, tout en définissant l'espace politique dans lequel les opérations de paix peuvent agir eu égard aux défis de sécurité « non conventionnels ».

Ce document est une synthèse d'une série de réunions de dialogue entre le SIPRI et la FES, consacrées à différents défis de sécurité « non conventionnels » ; il donne un aperçu des principales évolutions des opérations de paix et de leurs défis, ainsi que des discussions à leur sujet.

Après sa publication originale par le SIPRI en février 2018, ce document a été traduit en français par le GRIP dans le cadre de l'Observatoire Boutros-Ghali, grâce à un financement des Affaires mondiales Canada.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Résumé

Le crime organisé joue un rôle important dans certains conflits armés. Ses incidences sur les opérations multilatérales de paix varient selon les contextes. Lorsque le crime organisé prend la forme d'un soutien à certains acteurs qui sapent les processus de paix, la distinction entre crime et conflit peut en effet devenir floue. Ce soutien peut entrer en concurrence avec l'État et favoriser la poursuite d'une insurrection, comme c'est le cas des réseaux Taliban et Haqqani en Afghanistan, qui vivent de taxes sur le narcotrafic de l'opium. Le crime organisé peut également bénéficier aux seigneurs de la guerre en favorisant la création de leurs propres « pseudos États », comme alternative à un État central fort, à l'exemple de l'Afghanistan ou de la Somalie.

Dans d'autres contextes, le crime organisé peut contourner la présence de l'État, s'installer dans des régions où celui-ci est absent et remplir le vide avec ses propres groupes armés pour exploiter les ressources naturelles. Des pays comme la République centrafricaine (RCA), la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo (RDC), le Libéria et la Sierra Leone ont vu leurs ressources naturelles pillées, notamment le coltan, les diamants, l'or et le bois. En Haïti, par exemple, les trafiquants de drogue ont également fait équipe avec des gangs pour profiter de l'absence de l'État.

Dans un certain nombre de cas, le crime organisé peut s'imposer comme un « interlocuteur de fait » des opérations de paix parce qu'il a obtenu l'accès au gouvernement hôte ou le contrôle de celui-ci. Certains criminels ont pu poursuivre leurs activités illicites au sein de gouvernements, notamment dans l'exemple du Kosovo, où ils ont bénéficié d'une immunité de fait, car considérés comme des héros de guerre.

Dans d'autres cas, le crime organisé peut s'être virtuellement emparé de l'État, comme il semblerait que ce soit le cas en Guinée-Bissau, et contrôler le gouvernement souverain d'un pays. Dans des cas extrêmes, les opérations de paix ont involontairement soutenu le crime organisé, soit en se livrant à des activités ou au commerce illicites, soit en augmentant la demande de certains biens ou activités.

Ainsi, le crime organisé peut adopter une attitude de prédation vis-à-vis de l'État lorsqu'il est en concurrence violente, ou coexister avec lui dans une relation parasitaire ou symbiotique – selon qu'il cible ou non ses ressources. Les défis de la criminalité organisée peuvent donc avoir un rapport direct ou indirect avec les opérations de paix multilatérales. Directement, elle peut saboter ou éluder les processus de paix. Indirectement, elle peut en diminuer l'efficacité, en particulier à long terme, en entretenant – en tant qu'« interlocuteur de fait » – la fragilité des pays et de leurs processus de paix¹.

1. Kemp W., Shaw M. et Boutellis A., *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime* (International Peace Institute: New York, juin 2013), p. 8-12 ; Cockayne J., « State fragility, organised crime and peacebuilding: Towards a more strategic approach », Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF) Report, septembre 2011, p. 10-11 ; Cockayne J., « Chasing shadows », *RUSI Journal*, vol. 158, n° 2 (2013), p. 10-24 ; Cockayne et Lupel, « Introduction: Rethinking the relationship between peace operations and organized crime » (note 4) ; et Cockayne et Pfister (note 4).

Introduction

Les opérations de paix multilatérales sont de plus en plus confrontées à un ensemble de défis sécuritaires interdépendants qui se renforcent mutuellement, et dont les causes et les effets touchent à la fois les programmes internationaux de sécurité, de consolidation de la paix et de développement². La criminalité organisée est l'un des exemples les plus frappants de ces défis de sécurité « non conventionnels »³.

Les définitions du crime organisé varient selon le contexte, le secteur et l'organisation. Selon la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, un « groupe criminel organisé » est « un groupe structuré de trois personnes ou plus, existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre un ou plusieurs crimes ou délits graves... afin d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »⁴. Cependant, cette définition ne fait pas l'unanimité. Ce sont des acteurs étatiques qui déterminent ce qui est légal et illégal, ou légitime et illégitime, et comme il s'agit d'une décision normative, la définition privilégie l'État. En particulier dans les situations de conflit où la gouvernance étatique est faible, corrompue ou contestée, le choix binaire du bien contre le mal est arbitraire et reflète rarement les opinions de la population. En effet, en qualifiant certains acteurs de groupes criminels organisés, on risque de pousser des partenaires potentiels des processus de paix à devenir des saboteurs⁵.

-
2. Le SIPRI définit les opérations de paix multilatérales comme des opérations menées sous l'autorité des Nations unies, d'organisations ou alliances régionales et de coalitions ad hoc d'États, avec l'intention déclarée de : a) servir d'instrument pour faciliter la mise en œuvre des accords de paix déjà en place ; (b) soutenir un processus de paix ; ou (c) aider les efforts de prévention des conflits ou de consolidation de la paix. Van der Lijn, J. et Smit, T., « Opérations de paix et gestion des conflits », *SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press, Oxford, 2017), p. 165. Voir aussi la base de données des opérations de paix multilatérales du SIPRI. Un certain nombre d'interventions internationales ad hoc se situent juste en dehors de la définition du SIPRI, mais sont des solutions « locales » qu'il convient de mentionner. Elles visent à renforcer la capacité de lutte contre la corruption et contre la criminalité organisée, notamment le mécanisme hybride ONU-Guatemala, la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), la mission de l'UE d'assistance à la frontière en Moldavie et en Ukraine (EUBAM), le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies (UNDPKO), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Initiative interinstitutions des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest (WACI – West Africa Coast Initiative) lancée par Interpol, ainsi que le Centre régional des Nations unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale (UNRCCA).
 3. S'il traite du crime organisé, ce document de base ne s'intéresse pas au terrorisme, à l'exploitation illégale des ressources et au braconnage, au piratage ou à la traite des êtres humains. Ces sujets seront traités dans d'autres documents de travail du SIPRI sur les opérations de paix multilatérales et les défis du terrorisme et de la criminalité violente, de la dégradation de l'environnement, de la piraterie et de la migration clandestine.
 4. Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, 15 novembre 2000, art. 2.
 5. Cockayne J., et Pfister D., *Peace Operations and Organised Crime*, Geneva Papers n° 2 (Geneva Centre for Security Policy: Genève, 2008), p. 12–17 ; Cockayne J., et Lupel A., « Introduction: Rethinking the relationship between peace operations and organized crime », *International Peacekeeping*, vol. 16, n° 1 (2009), p. 4-19 ; ainsi que Cockayne J. et Lupel A., « Conclusion: From iron fist to invisible hand. Peace operations, organized crime and intelligent international law enforcement », *International Peacekeeping*, vol. 16, n° 1 (2009), p. 151.

1. Opérations de paix et lutte contre le crime organisé

En 2009, le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) a exprimé ses préoccupations croissantes concernant le trafic de drogue et la criminalité transnationale organisée, considérés comme menaces contre la paix et la sécurité internationales. Il a donc invité le Secrétaire général à les intégrer comme facteurs dans les activités de prévention des conflits, de maintien et de consolidation de la paix⁶. Le Secrétaire général a alors reconnu la nécessité, pour ce faire, de mettre l'accent sur la contribution positive de la justice et de l'état de droit, dans le cadre de l'approche « une seule ONU »⁷.

Les opérations de paix multilatérales ont utilisé aussi bien des tactiques cooptatives que coercitives, travaillant avec ou contre les groupes criminels organisés. Il semble en effet que les approches doivent varier selon les contextes. Par exemple, les groupes prédateurs sont moins susceptibles d'être cooptés et requièrent donc souvent des solutions d'un type plus répressif. La cooptation peut fonctionner comme approche pour traiter avec des groupes symbiotiques et parasites à court terme. Cependant, si elle ne fait pas partie d'une stratégie de transition ou de transformation – visant à les éradiquer ou les insérer dans le système licite – la cooptation peut avoir des effets négatifs à long terme, car elle crée une stabilité qui pourrait être prise pour de la paix. Par conséquent, une stratégie de transition par étapes, insérant lentement les groupes du crime organisé dans le système légitime est souvent considérée comme la meilleure solution⁸.

Prévenir et combattre le crime organisé

Lorsqu'on examine les moyens de prévenir ou de combattre la criminalité organisée, on peut classer l'éventail des activités de l'opération de paix multilatérale selon deux dimensions. Primo, les activités peuvent cibler soit les conséquences (ou les symptômes) soit les moteurs (ou les causes profondes) du crime organisé. Les premières sont principalement réactives, car elles répondent à une menace déjà identifiée dans le but de la réduire ou de la neutraliser. Les secondes sont proactives, dans le sens où elles visent à prévenir le crime organisé en s'attaquant à ses facteurs d'attraction et de répulsion.

Secundo, les activités peuvent cibler les conséquences et les moteurs directement ou indirectement. Alors que les activités directes sont exécutées par les opérations de paix elles-mêmes, les activités indirectes visent à créer ou renforcer la capacité du gouvernement hôte – ou des acteurs locaux non étatiques au niveau de la société civile ou de la communauté – à prévenir et combattre le crime organisé, y compris en traitant ses causes profondes.

6. Nations unies, Conseil de sécurité, Déclaration présidentielle 32, 8 décembre 2009.

7. Message du Secrétaire général au 12e Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et la justice pénale [délivré par M. John Sandage, responsable de la Division des traités, Bureau des Nations unies contre la drogue et le crime], 12 avril 2010, Salvador, Brésil.

8. Cockayne et Lupel, « Introduction: Rethinking the relationship between peace operations and organized crime » (note 4) ; et Cockayne et Lupel, « Conclusion: From iron fist to invisible hand. Peace operations, organized crime and intelligent international law enforcement » (note 4), p. 155-160.

Ensemble, ces deux principes organisationnels débouchent sur quatre grandes catégories d'activités que les opérations de paix multilatérales pourraient entreprendre pour lutter contre le crime organisé (voir la figure 1). Ce schéma est une simplification et certaines activités peuvent ne pas correspondre parfaitement à une catégorie et d'autres peuvent se chevaucher. Toutefois, cette catégorisation présente l'avantage de faciliter et structurer la poursuite d'une discussion centrée sur des activités concrètes.

Figure 1. Exemples d'activités que les opérations de paix multilatérales pourraient entreprendre pour prévenir ou combattre le crime organisé

DIRECT		
MOTEURS	<p>Moyens de subsistance et légitimités alternatifs</p> <p>Sensibilisation aux droits de l'homme, à la corruption et à l'inclusion</p> <p>Projets à impact rapide pour soutenir la résilience des communautés</p> <p>Engagement communautaire et renforcement de la résilience</p> <p>Projets spécialisés de DDR : désarmement, démobilisation et réintégration</p>	CONSÉQUENCES
	<p>Maintien de l'ordre</p> <p>Opérations antigangs</p> <p>Tracer, contrer et combattre le crime organisé et le banditisme</p> <p>Soutenir, suivre et vérifier les interdictions et les moratoires</p> <p>Enquêter, poursuivre, juger et réprimer les cas de crime organisé</p> <p>Sécurité frontalière et lutte contre le trafic</p> <p>Lutte contre les stupéfiants, par ex. éradication des cultures et interdiction du commerce</p> <p>Contrôle et certification des forces de polices</p>	
	<p>Aider les gouvernements hôtes (et d'autres acteurs locaux) dans des domaines tels que le développement social et économique durable, l'éducation et les opportunités socio-économiques, réduire la corruption et soutenir la justice sociale</p> <p>Soutenir le respect de l'état de droit et des droits de l'homme</p> <p>Renforcer les institutions et la gouvernance</p>	<p>Soutenir, former et renforcer la capacité des organismes comme la police, les garde-côtes et frontières, ainsi que le secteur de la justice au sens large, à lutter contre le crime organisé dans des domaines tels que les activités économiques illicites et le commerce illicite des ressources naturelles, le contrôle des drogues et la lutte contre les stupéfiants, le trafic illicite d'armes, de drogues et de personnes, la gestion des frontières, la violence des gangs, la lutte contre la criminalité financière et la corruption, ainsi que la protection du patrimoine culturel</p> <p>Rôle de coordination ou de centre d'échange</p>
INDIRECT		

Notes : Ces activités ont été identifiées par l'auteur dans des mandats d'opérations de paix ou sélectionnées à partir d'exemples dans la littérature. Les activités n'appartiennent pas nécessairement à une seule catégorie et peuvent se chevaucher.

2. Exemples d'opérations de paix engagées dans la lutte contre le crime organisé

Les références au crime organisé sont fréquentes dans les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU comme dans d'autres documents mandatant des opérations de paix multilatérales, mais seules quelques opérations ont été explicitement chargées d'y remédier (voir la figure 2). Un certain nombre d'opérations de paix multilatérales ont entrepris des activités qui ciblent les conséquences ou les moteurs du crime organisé, à la fois directement et indirectement, comme le veut l'espace politique de leur mandat ou dans le cadre de celui-ci. Cependant, les opérations de paix multilatérales en général ne le font pas de manière systématique et se sont principalement axées sur les conséquences, souvent avec des objectifs plus généraux qui pourraient délibérément ou incidemment empiéter sur des objectifs de lutte contre le crime organisé. Par conséquent, doter les missions d'un mandat fort et spécifique sur le crime organisé ne leur garantit pas la capacité d'entreprendre beaucoup dans ce domaine, alors que l'absence d'un tel mandat ne les empêche pas de s'impliquer fortement. De plus, les opérations de paix risquent en réalité de stimuler le crime organisé, car leur personnel peut inciter à la prostitution et au trafic, notamment de cigarettes, sur le marché noir⁹.

Activités ciblant les conséquences du crime organisé

Un certain nombre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU et d'autres organisations ont ciblé directement des conséquences de la criminalité organisée, parfois en assumant des tâches de maintien de l'ordre et d'application de la loi. Dans le cadre de leurs mandats d'autorité de transition, la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) et l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO) ont efficacement remplacé les forces de police locales et appliqué la loi. Dans d'autres cas, l'ONU n'a pas remplacé la police nationale mais a traqué et combattu le crime organisé à ses côtés¹⁰. Quelques missions ont également assaini et certifié les forces de police pour éliminer des éléments criminels¹¹.

La Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), avait ainsi le robuste mandat de « s'attaquer au risque de résurgence de la violence des gangs », tout en menant des missions de gestion des frontières et de lutte contre le trafic, comme les missions au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine et en Sierra Leone¹².

9. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 12-13.

10. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 12, 51.

11. Cockayne J., « Winning Haiti's protection competition: Organized crime and peace operations past, present and future », *International Peacekeeping*, vol. 16, n° 1, janvier 2009, p. 81.

12. Andrews K. N., Hunt B. L. et Durch W. J., *Post-conflict Borders and UN Peace Operations*, Stimson Center Report n° 62 (Henry L. Stimson Center: Washington, DC, août 2007) ; ainsi que Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 52.

Les opérations de paix de l'ONU en Angola, au Cambodge, en Côte d'Ivoire, en RDC, au Liberia et en Sierra Leone et la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) ont également soutenu, surveillé et vérifié les interdictions et les moratoires sur les ressources des conflits comme les diamants, le bois et le charbon de bois¹³.

Bien que souvent « avec réticence, de manière non systématique et tardive », des forces militaires comme la Force au Kosovo (KFOR), la Force de stabilisation (SFOR) et la Force de l'Union européenne (EUFOR Althea) en Bosnie-Herzégovine ont également participé à ces opérations de maintien de l'ordre, en particulier en l'absence de forces de l'ordre en attendant le déploiement de missions de police ou durant la transition entre plusieurs missions¹⁴. En outre, en Afghanistan, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) s'est livrée à des activités de lutte contre le trafic de stupéfiants. Initialement, son rôle était de faciliter l'éradication et l'interdiction par les institutions afghanes et leurs forces de sécurité, mais plus tard, elle a également ciblé activement les stockages d'opium liés à l'insurrection, les laboratoires d'héroïne et les trafiquants de drogue¹⁵.

Un certain nombre de missions, telles que la MINUK, la Mission de l'UE visant à promouvoir l'état de droit au Kosovo (EULEX Kosovo) et la Mission régionale d'assistance aux îles Salomon (RAMSI), se sont également engagées directement dans la chaîne de la justice pénale. La MINUK et EULEX Kosovo ont été chargées de veiller à ce que les crimes fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et d'arbitrage, tout en étant dotées du pouvoir de le faire en coopération avec des enquêteurs, des procureurs et des juges kosovars. EULEX Kosovo, en particulier, met fortement l'accent sur le crime organisé, la corruption et la fraude, ainsi que d'autres infractions pénales graves¹⁶.

13. Le Billon P., « Bankrupting peace spoilers: What role for UN peacekeepers? », *Sustainable Development Law & Policy*, vol. 12, n° 1 (Automne 2011), p. 14-15.

14. Friesendorf C., et Penksa S. E., « Militarized Law Enforcement in Peace Operations: EUFOR in Bosnia and Herzegovina », *International Peacekeeping*, vol. 15, n° 5 (2008), p. 680.

15. Kamminga J., et Hussain N., « From disengagement to regional opium war? Towards a counter-narcotics surge in Afghanistan and Pakistan », *UNISCI Discussion Papers* n° 29, mai 2012 ; et Felbab-Brown V., « Peacekeepers among poppies: Afghanistan, illicit economies and intervention », *International Peacekeeping*, vol. 16, n° 1 (2009), p. 100-114.

16. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 52.

Figure 2. Exemples d'opérations de paix engagées dans la lutte contre le crime organisé

DIRECT			
MOTEURS	MINUL, MINUK, MINUSTAH, MINUJUSTH	MINUK, ATNUTO, MINUSTAH, MINURCAT, KFOR, EULEX Kosovo, SFOR, EUFOR Althea, MPUE, MINUSIL, ISAF, UNAVEM, MONUA, APRONUC, ONUCI, MINUL, MONUC, MONUSCO, RAMSI, MINUHA, MANUH, UNTMIH, MIPONUH, FC-G5*	CONSÉQUENCES
	Presque toutes les opérations de paix	MINUBH, MINUSTAH, MINUK, MINUL, ONUCI, MINUSIL, BINUSIL, BINUPSIL, BINUGBIS, MONUSCO, MINUSCA, MINUSMA, MANUA, AMISOM, ATNUTO, OSCE Présence en Albanie, Mission de l'OSCE en Serbie, OMIK, Mission de l'OSCE à Skopje, MPUE, EUBAM Libye, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger, MISAHEL	
INDIRECT			

* La force-conjointe G5 Sahel n'est pas une opération de paix multilatérale selon la définition appliquée par le SIPRI.

AMISOM = Mission de l'Union africaine en Somalie, EUBAM Libye = Mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière en Libye, EUCAP Sahel Mali = Mission PSDC de l'UE au Mali, EUCAP Sahel Niger = Mission PSDC de l'UE au Niger, EUFOR Althea = Force de l'UE en Bosnie-Herzégovine, EULEX Kosovo = Mission "État de droit" de l'UE au Kosovo, MPUE = Mission de police de l'UE, ISAF = Force internationale d'assistance à la sécurité, FC-G5S = Force conjointe du Groupe des cinq Sahel, KFOR = Force du Kosovo, MINUJUSTH = Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti, MINURCAT = Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad, MINUSCA = Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine, MINUSMA = Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies au Mali, MINUSTAH = Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti, MIPONUH = Mission de police civile des Nations unies en Haïti, MISAHEL = Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel, MONUA = Mission d'observation des Nations unies en Angola, MONUC = Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, MONUSCO = Mission de stabilisation de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, OMIK = Mission de l'OSCE au Kosovo, RAMSI = Mission d'assistance régionale aux Îles Salomon, SFOR = Force de stabilisation, MANUA = Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan, MINUSIL = Mission des Nations unies en Sierra Leone, UNAVEM = Mission de vérification des Nations unies en Angola, BINGBIS = Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, BINUSIL = Bureau intégré des Nations unies en Sierra Leone, BINUCSIL = Bureau intégré de consolidation de la paix des Nations unies en Sierra Leone, UNMIBH = Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine, MINUHA = Mission des Nations unies en Haïti, UNMIK = Mission des Nations unies au Kosovo, MINUL = Mission des Nations unies au Libéria, ONUCI = Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire, UNSMIH = Mission de soutien des Nations unies en Haïti, APRONUC = Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge, ATNUTO = Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental, UNTMIH = Mission de transition des Nations unies en Haïti.

De même, la Mission régionale d'assistance aux Îles Salomon (RAMSI) a ajouté des officiers d'investigation, de détention et de justice à la capacité existante sur les Îles Salomon, en partie

pour lutter contre le crime organisé¹⁷. Une variété croissante d'opérations de paix multilatérales, tant militaires que civiles – des opérations de maintien de la paix des Nations unies, des missions politiques spéciales des Nations unies et des opérations non onusiennes – ont été mandatées pour fournir des ressources, former et assister les gouvernements hôtes, en fournissant un soutien opérationnel et de planification pour prévenir et combattre le crime organisé dans le contexte d'un mandat plus large visant à renforcer l'état de droit et la sécurité. Ceci a permis de créer ou renforcer les capacités et la formation des forces de l'ordre nationales et d'autres organismes (comme la gestion des frontières, les garde-côtières et les ministères), ainsi que du système de justice pénale au sens large, qui traite de domaines tels que les drogues et les stupéfiants, les activités économiques illicites et le commerce illicite des ressources naturelles, le trafic illicite d'armes, de drogues et de personnes la violence des gangs, le crime financier et la corruption, les enlèvements, la destruction du patrimoine culturel, ainsi que la criminalité transnationale et la criminalité organisée en général. Les missions de l'UE se sont souvent centrées en particulier sur la formation et du renforcement des capacités. Les opérations de paix ont également joué un rôle de plateforme favorisant l'échange d'informations et la coordination des efforts internationaux¹⁸.

Activités ciblant les moteurs du crime organisé

Seul un nombre limité d'opérations de paix multilatérales ont traité directement les divers facteurs à l'origine de la criminalité organisée. En général, ces tâches semblent être laissées à d'autres organisations ou sont ignorées. Les quelques actions menées par les missions visant directement ces moteurs sont notamment la MINUK, qui a lancé en 2005 une campagne appelée « pas à vendre » contre la traite des êtres humains au Kosovo. Un autre exemple est la réouverture du processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) par la Mission de l'ONU en Libye (MINUL) et les programmes spécialisés de DDR de la MINUSTAH pour les gangs en Haïti. Les deux comportaient des projets visant à fournir des opportunités de formation et d'emploi aux acteurs impliqués dans le crime organisé¹⁹. En Haïti, la corruption au sein de la Police nationale a alimenté la méfiance de la population et renforcé leur recours à des gangs et d'autres groupes armés pour leur protection.

17. Peake G., et Studdard-Brown K., « Policebuilding: The International Deployment Group in the Solomon Islands », *International Peacekeeping*, vol. 12, n° 4 (Hiver 2005), p. 520-532 ; ainsi que Goldsmith A. et Dinnen S., « Transnational police building: Critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands », *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 6 (2007), p. 1091–1109.

18. United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on illicit cross-border trafficking and movement, S/2012/777, 19 octobre 2012, p. 44–46 ; Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 40 ; Andrews, Hunt et Durch (note 12) ; et Hansen W., « Interfaces between peace operations and organized crime: Implications for police work and beyond », Background paper, International Forum for the Challenges of Peace Operations, mars 2014, p. 13.

19. Hansen (note 18), p. 13.

Par conséquent, s'attaquer à la corruption de la police signifiait, en partie, écarter certains leviers du soutien populaire aux gangs²⁰.

La MINUSTAH et la MINUJUSTH ont également mis en œuvre des projets à court terme et à impact rapide pour accroître la résilience de la communauté contre les gangs et le crime organisé et pour éloigner la population de la protection des gangs. Cependant, les projets qui s'attaquent directement aux moteurs de la criminalité organisée ont été exceptionnels et n'ont jamais visé une transformation économique à long terme²¹.

Néanmoins, presque toutes les opérations de paix multilatérales ont traité indirectement les facteurs de la criminalité organisée, dans le but de résoudre l'instabilité et les conflits. Les activités de la mission ont souvent des objectifs plus généraux qui empiètent délibérément ou incidemment sur la prévention et la lutte contre le crime organisé. Les opérations de paix ont traité de questions telles que la corruption, le développement, les droits de l'homme, l'état de droit et la justice sociale et ont alimenté le débat sur ces sujets dans les médias des pays hôtes²².

3. Opérations de paix, lutte contre le crime organisé : implications potentielles

Le débat sur la question de savoir si les opérations de paix multilatérales peuvent ou devraient lutter plus activement contre le crime organisé continue de diviser : d'une part les sceptiques se méfient des défis et des coûts, et de l'autre, les défenseurs y voient une opportunité – voire une nécessité – de préserver la pertinence des opérations²³.

De récentes discussions sur les opportunités et les défis potentiels ont principalement porté sur les opérations de paix de l'ONU, pour lesquelles les activités liées au crime organisé sont relativement nouvelles et dépassent à l'évidence leurs objectifs et tâches traditionnels.

Possibilités d'implication des opérations de paix dans la lutte contre le crime organisé

Le crime organisé s'est mondialisé et constitue un défi dans de nombreux théâtres de déploiement de missions multilatérales. Les groupes criminels organisés peuvent être des obstacles aux processus de paix, car leurs activités illicites se développent dans des environnements instables, tandis que des groupes politiques (étatiques ou non) peuvent mettre en place des économies de conflit illicites afin de continuer à se battre. En plus

20. Hansen W., « The organized crime – peace operations nexus », Prism, vol. 5, n° 1 (2014), p. 62-79.

21. Cockayne (note 11), p. 88-89.

22. Strazzari F., « Organized crime », ed. M. Peter, United Nations Peace Operations: Aligning Principles and Practice, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) Report n° 2 (Norwegian Institute of International Affairs: Oslo, 2015), p. 12-13.

23. 2E.g. Avezov X., van der Lijn J. et Smit T., *African Directions: Towards an Equitable Partnership in Peace Operations* (SIPRI: Stockholm, Feb. 2017), p. 11.

d'instrumentaliser le désordre, le crime organisé peut également criminaliser la politique et généraliser la fragilité de l'État. C'est la raison pour laquelle on affirme que le crime organisé ne peut plus être ignoré par les opérations de paix – à défaut de comprendre cela, on risque de saper les efforts internationaux visant à instaurer la paix, la sécurité et l'état de droit²⁴.

Traiter le crime organisé à un stade précoce peut empêcher les groupes criminels d'acquérir un plus grand pouvoir. Plus longtemps ces groupes agissent sans être interpellés, plus ils parviennent à s'enraciner, même jusqu'à criminaliser l'État. La Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont souvent cités comme exemples de lieux où les missions ont permis que cela se produise en refusant de poursuivre les « héros de guerre » et ont ainsi retardé la stabilité relative²⁵. Empêcher la prise de contrôle de l'État par le crime organisé le rend moins susceptible de s'effondrer ou d'essuyer un coup d'État, ce qui nécessiterait alors une intervention internationale plus poussée. De plus, étant donné que le crime organisé est souvent transnational, la gestion de celui-ci peut étendre la stabilité à d'autres régions²⁶.

La lutte contre le crime organisé accroît également la confiance du public dans les opérations de paix multilatérales et dans toutes les institutions étatiques qu'elles soutiennent – elles peuvent être perçues comme s'occupant de problèmes qui importent réellement pour la population locale. Ceci s'avère particulièrement important dans un environnement où, du fait de la présence d'une opération de paix multilatérale, le crime organisé peut déjà tirer profit notamment de la monnaie forte affluant dans l'économie et d'autres effets involontaires des missions et du personnel potentiellement impliqué dans des activités criminelles. De plus, le fait de s'attaquer au crime organisé rend les opérations de paix multilatérales plus pertinentes pour les acteurs internationaux, car ces questions les intéressent. Par exemple, les opérations de l'ONU centrées sur le lien entre le terrorisme et le crime organisé ont permis aux États-Unis (sous le président Barack Obama) d'en comprendre l'importance pour leurs propres intérêts²⁷.

Cependant, ceux qui soutiennent que les opérations de paix devraient s'engager dans des activités visant à prévenir et combattre le crime organisé estiment généralement que les missions ne devraient pas le faire seules, mais en étroite collaboration avec d'autres acteurs, en particulier le gouvernement hôte, et dans le cadre d'une stratégie internationale plus large²⁸.

24. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 6 ; et Holt V. and Boucher A., « Framing the issue: UN responses to corruption and criminal networks in postconflict settings », eds J. Cockayne et A. Lupel, *Peace Operations and Organized Crime: Enemies or Allies?* (Routledge: New York, 2011), p. 21.

25. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 53.

26. Cockayne, « State fragility, organised crime and peacebuilding: Towards a more strategic approach » (note 5), p. 2-4.

27. Cockayne et Lupel, « Conclusion: From iron fist to invisible hand—peace operations, organized crime and intelligent international law enforcement » (note 4), p. 152-154 ; et Perito R. M., *UN Peacekeeping in the Sahel: Overcoming New Challenges*, Special Report 365 (United States Institute for Peace: Washington, DC, mars 2015), p. 4.

28. Cockayne et Lupel, « Conclusion: From iron fist to invisible hand—peace operations, organized crime and intelligent international law enforcement » (note 4), p. 151.

Défis potentiels de la participation à la lutte contre le crime organisé

Malgré les opportunités mentionnées ci-dessus, il est à craindre qu'un engagement accru des opérations de paix multilatérales dans la prévention et la répression de la criminalité organisée puisse avoir des conséquences inattendues sur leurs activités régulières, ainsi que sur les initiatives plus générales de paix et de sécurité. Un certain nombre de défis et de risques potentiels sont fréquemment mentionnés à cet égard.

Premièrement, des pays comme la Chine et un certain nombre de membres du Mouvement des non-alignés (MNA) craignent que l'internationalisation de la question du crime organisé puisse compromettre leur souveraineté. Les pouvoirs d'enquête et de poursuite sont traditionnellement considérés comme éléments essentiels de la souveraineté et du monopole de l'État en matière d'usage de la force. Par conséquent, de nombreux pays préfèrent affronter la criminalité organisée au niveau national. Ces défis ont été directement transposés dans les opérations de paix, qui fonctionnent sur la base du consentement du gouvernement hôte. Dès lors, lorsque des représentants des gouvernements hôtes ou de leurs forces armées ont été impliqués dans le crime organisé, comme en Guinée-Bissau et dans l'est de la RDC, ce consentement ne peut être présumé.

Les groupes criminels organisés ayant des liens avec le gouvernement ont utilisé la souveraineté pour écarter les interventions extérieures, tout en recourant aux interventions internationales pour faire face à la concurrence²⁹.

Deuxièmement, il se pourrait que les opérations de paix multilatérales ne soient pas l'outil le plus approprié pour relever le défi. Les organisations spécialisées pourraient disposer d'une expertise plus pertinente. Charger les missions de s'occuper du crime organisé n'est peut-être pas réaliste étant donné leurs mandats déjà trop ambitieux et leurs ressources limitées.

La lutte contre le crime organisé nécessite des forces policières et des capacités dont la plupart des organisations qui déploient des opérations de paix (par exemple l'ONU) ne disposent pas en suffisance. Les gouvernements sont rarement disposés à les fournir, à moins qu'un intérêt de sécurité nationale soit clairement en jeu. De même, étant donné le caractère international de la criminalité organisée, les missions manquent de ressources humaines, financières et techniques pour s'y attaquer globalement, car elles devraient agir au-delà du territoire du pays hôte. Le court terme des opérations de paix et la rotation fréquente du personnel civil et en uniforme signifient également un engagement limité à long terme³⁰.

29. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 6-8 ; Cockayne, « State fragility, organised crime and peacebuilding: Towards a more strategic approach » (note 5), p. 4 ; et Cockayne J., *The UN Security Council and Organized Criminal Activity: Experiments in International Law Enforcement*, United Nations University Working Paper Series n° 3 (United Nations University: Tokyo, mars 2014), p. 5-6.

30. Avezov, van der Lijn et Smit (note 23) ; Cockayne et Lupel, « Conclusion: From iron fist to invisible hand—peace operations, organized crime and intelligent international law enforcement » (note 4), p. 151 ; Perito (note 27), p. 5 ; Cockayne (note 29), p. 3 ; ainsi que Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 7, 39, 44.

Troisièmement, lutter contre le crime organisé peut comporter des compromis, par exemple, lorsqu'un interlocuteur important pour une opération est impliqué dans des activités illégales. En particulier dans les premières étapes d'un processus de paix, lorsque la stabilité est encore fragile, la lutte contre le crime organisé est souvent une faible priorité. En réalité, le sujet est souvent carrément évité pour des raisons d'opportunité politique et de résultats à court terme, en raison du risque de contraindre le gouvernement et les autres parties impliquées à rendre des comptes.

Dans certains cas, le crime organisé peut même avoir un impact positif sur les processus de consolidation de la paix et jouer le rôle « d'interlocuteur de fait » des opérations. Les groupes criminels organisés fournissent parfois des services à certaines parties de la population et jouissent ainsi d'une légitimité locale. Ils peuvent stimuler le commerce et l'interaction entre les communautés et, à ce titre, intégrer les économies des anciens adversaires. De plus, la lutte contre le crime organisé peut *in fine* affecter la sécurité du personnel des opérations de paix. C'est pourquoi les hauts responsables de ces dernières ont tendance à éviter de cibler les groupes criminels organisés³¹.

Quatrièmement, cibler le crime organisé risque de réduire des problèmes complexes à des questions d'application de la loi entre le pays hôte et les acteurs « criminels ». Les causes profondes peuvent alors être ignorées, comme une gouvernance peu inclusive et un développement économique limité, tandis que les interventions des forces de l'ordre ne font que marginaliser davantage des acteurs intraitables. Cette approche ne tient pas compte du cadre plus large de l'économie politique et des facteurs sous-jacents favorisant la criminalité, et risque de soutenir et laisser derrière elle un appareil de sécurité qui tire profit du crime au lieu de le combattre³².

Cinquièmement, l'implication de l'armée dans la lutte contre la criminalité menée par des opérations de paix pose des difficultés, comme le risque de brouiller la division du travail entre l'armée et la police.

Une lacune au niveau de la police est souvent comblée par des unités de gendarmerie et des équipes « SWAT » (équipes de choc, utilisant armes et tactiques spéciales, ndt), comme en Haïti et au Kosovo. Inclure la lutte contre le crime organisé peut donc saper un principe central de la réforme du secteur de la sécurité. De plus, des exemples comme le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine ont montré que les militaires ne disposent généralement pas de la formation, de l'équipement ou de l'expertise nécessaires pour faire face au crime organisé.

Cela a eu pour conséquence que les enquêtes et les poursuites ont été entravées faute d'avoir préservé les scènes et les preuves de crime³³.

31. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 8, 39, 53, 56 ; Friesendorf C., « Problems of Crime-Fighting by "Internationals" in Kosovo », eds Cockayne et Lupel (note 24), p. 59 ; ainsi que Cockayne et Pfister (note 4), p. 36-38.

32. Cockayne et Pfister (note 4), p. 17-20 ; ainsi que Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 32.

33. Friesendorf C., *International Intervention and the Use of Force: Military and Police Roles*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Security Sector Reform Paper n° 4 (DCAF: Genève, 2012), p. 14 ; Friesendorf et Penksa (note 14) ; Friesendorf (note 31) ; et Friesendorf C., *The Military and Law-*

Sixièmement, incluse dans le contexte des opérations de paix et « sous-traitée » aux acteurs internationaux, la lutte contre le crime organisé demeure largement incontrôlée. Le contrôle démocratique de ces activités est compliqué par la faiblesse des institutions dans le pays hôte et le contrôle limité de la mission et de son personnel. Au Kosovo, cela a conduit à un certain nombre d'incidents. Par exemple, la KFOR aurait détenu 1 800 personnes dans un camp américain en l'absence d'un système juridique opérationnel et avec un accès officiel limité³⁴.

Septièmement, bien que généralement présentée comme une noble cause, la lutte contre le crime organisé dans les opérations de paix sert également à légitimer l'utilisation des fonds et des ressources auprès du public des pays contributeurs financiers. Ce changement de perspective – loin des populations hôtes – peut affecter l'orientation des opérations de paix sur le terrain. Plutôt que de résoudre les problèmes des pays hôtes, les opérations peuvent préférer relever les défis les plus pertinents pour les acteurs externes³⁵.

Coopération et coordination

Une coopération et une coordination efficaces constituent un défi majeur dans tous les efforts multipartites lorsqu'il s'agit de la paix et de la sécurité. La nécessité d'améliorer la coopération et la coordination au sein des organisations et des missions, et avec d'autres acteurs pertinents, y compris d'autres opérations de paix, fait l'objet d'une attention récurrente dans les mandats, les documents politiques et les stratégies. Comme les opérations de paix multilatérales ne sont que récemment impliquées dans la prévention et de la lutte contre le crime organisé, il importe de réfléchir aux opportunités et défis que présentent leurs activités réelles et potentielles dans ce domaine, en vue d'une coopération et d'une coordination efficaces.

4. Coopération et coordination entre et au sein des opérations de paix

La coopération et la coordination entre les différentes composantes d'une opération de paix multilatérale sont essentielles pour prévenir et combattre la criminalité organisée. Une approche technique uniquement centrée sur l'application de la loi, par exemple, n'est pas suffisante étant donné le lien bien connu entre crime organisé, conflits armés et extrémisme violent. Une approche globale ou intégrée est nécessaire, qui traite également du renforcement de la gouvernance, de la légitimité du gouvernement et de la cohésion sociale, et qui stimule l'inclusion et le développement économique et social³⁶.

enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia- Herzegovina and Kosovo, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (LIT Verlag: Genève, 2010).

34. Friesendorf (note 31), p. 60-62.

35. Hansen A. S., « From Congo to Kosovo: Civilian police in peace operations », *Adelphi Papers*, vol. 41, n° 343 (2001), p. 10, 49.

36. Altpeter C., « Building peace at the nexus of organized crime, conflict and violent extremism », *Folke Bernadotte Academy (FBA) Brief n° 1*, 2015, p. 3.

La MINUSTAH est un bon exemple de coopération entre les parties civiles et militaires pour combattre la violence des gangs dans le cadre d'opérations menées par le renseignement. Le Centre d'analyse conjointe des missions (JMAC), en collaboration avec des informateurs locaux, a collaboré avec les contingents militaires brésiliens, chiliens et uruguayens pour rassembler les informations nécessaires à la police nationale haïtienne, et la MINUSTAH a formé des unités de police pour mener des opérations contre les gangs et leurs dirigeants. Ceci a été possible principalement parce la violence des gangs avait atteint un tel niveau de détérioration qu'elle nécessitait une action urgente, que les contributeurs régionaux de troupes étaient prêts à agir, et que le leadership de la mission était favorable à une réponse proactive. Dans de nombreuses autres missions, la coopération et la coordination entre les différentes unités et contingents ont été difficiles, en particulier dans le domaine du partage de renseignements³⁷.

La coopération et la coordination sont également importantes entre les différentes opérations de paix multilatérales. Les environnements de mission modernes hébergent souvent plusieurs opérations – en parallèle ou l'une après l'autre – en constellations complexes. Les missions déployées en parallèle coopèrent généralement de diverses manières et disposent de mécanismes formels et informels pour coordonner leurs activités. Cependant, les expériences récentes ont montré qu'une répartition efficace du travail entre les différents acteurs de l'opération de paix n'est pas aisée, de même que leurs coopération et coordination.

Premièrement, il est difficile d'entretenir une approche globale et durable du crime organisé dans ces environnements multimissions. Prévenir et combattre le crime organisé exige que toutes les parties de la chaîne judiciaire coopèrent dans le cadre d'une même approche. De plus, la dimension judiciaire n'est qu'un aspect : il convient également d'aborder l'économie politique plus large et les facteurs sous-jacents de la criminalité.

Dans les constellations complexes des missions, les problèmes de coordination sont souvent associés à l'absence d'une approche stratégique systématique, qui, ensemble, nuisent à l'efficacité de la mission. Différentes organisations, ou même contingents, adoptant des approches trop éloignées de celles utilisées par d'autres, risquent de donner un ensemble délabré de systèmes et de résultats incongrus³⁸.

37. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 39 ; et Friesendorf (note 31).

38. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 52-54 ; et Friesendorf (note 31), p. 57.

Deuxièmement, les batailles de territoire sont fréquentes. Au Kosovo, par exemple, la MINUK et EULEX Kosovo ont considéré que les unités spécialisées multinationales (gendarmerie) de la KFOR étaient une force redondante et ont fait valoir qu'elles empiétaient sur des tâches de police civile sans se coordonner avec les principaux responsables des services de police³⁹.

Troisièmement, les différences d'approches et perspectives des organisations déployant des opérations de paix sont amplifiées par la géopolitique des pays et des régions. Au Kosovo, la coopération et la cohésion des efforts entre la MINUK, la KFOR, l'OMIK et EULEX Kosovo ont été entravées par les politiques de pouvoir des États-Unis, de l'UE et de la Russie, qui se sont déroulées dans et entre ces organisations⁴⁰. En République centrafricaine, au Mali et en Guinée-Bissau, de fréquents désaccords ont divisé les Communautés économiques, l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations unies sur le concept de subsidiarité et sur la question de savoir quels intérêts et quelles approches devaient guider les travaux⁴¹.

Quatrièmement, le déploiement en parallèle d'opérations de paix militaires et civiles peut créer des obstacles lorsqu'une opération à prédominance militaire se voit confier des tâches de sécurité publique. Comme indiqué plus haut, les efforts de la KFOR en matière de criminalité organisée ont été perçus comme décousus et menés au cas par cas. Même si certaines unités de gendarmerie étaient efficaces, elles ne faisaient pas partie d'une structure internationale cohérente et avaient affaire avec un système de justice pénale faible⁴².

Cinquièmement, le partage de renseignements entre les missions pose problème. Encore une fois, le Kosovo est un bon exemple, vu la réticence de la KFOR à partager des renseignements avec la MINUK. La coopération entre les missions a ainsi été entravée, ce qui a mené à des erreurs comme la perquisition de maisons closes par la KFOR alors que celles-ci étaient également surveillées par la MINUK⁴³.

Sixièmement enfin, le transfert d'une mission à l'autre nécessite une réglementation supplémentaire. Les missions de suivi se plaignent souvent du manque de disponibilité des missions précurseuses, alors que celles-ci considèrent souvent les missions de suivi comme trop exigeantes, avec pour conséquence des transferts parfois inefficaces ou incomplets. Par exemple, dans le transfert de la MINUK à EULEX Kosovo, de nombreuses affaires pénales ont été abandonnées, les dossiers et documents ayant été perdus ou étant incomplets⁴⁴.

39. Friesendorf (note 31).

40. Hansen (note 35), p. 107.

41. Avezov, van der Lijn et Smit (note 23); Van der Lijn J. et Dundon J., « Peace Operations and Conflict Management », SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2013), p. 61-121, 73-75; ainsi que Kemp, Shaw et Boutellis (note 5).

42. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 51.

43. Friesendorf (note 31).

44. Friesendorf (note 31), p. 57 ; ainsi que Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 55.

Coopération et coordination entre les opérations de paix et d'autres acteurs

À mesure que croît leur importance dans la lutte contre le crime organisé, les opérations de paix multilatérales rejoignent une multitude d'autres acteurs déjà impliqués aux niveaux international, régional, national et local. Les responsabilités sont actuellement dispersées – et à des degrés divers dupliqués – entre de multiples entités au sein d'organisations multilatérales et de gouvernements, ainsi qu'entre différents domaines, comme la sécurité, le développement et l'économie. La prévention et la lutte contre le crime organisé exigent également un engagement avec la société civile, notamment les communautés locales, les femmes et les jeunes.

Par conséquent, les opérations de paix doivent coordonner les activités potentielles avec toutes ces différentes parties prenantes afin d'assurer leur cohérence et leur efficacité.

Ces dernières années, la coordination et la coopération internationales entre les opérations de paix et d'autres parties prenantes, bien que limitées, se sont intensifiées, malgré la réticence de ceux qui s'opposent à des opérations de paix trop ambitieuses contre le crime organisé. Le rôle de l'ONU est souvent considéré comme celui de coordinateur et de fournisseur d'assistance technique. Les années 2010-2012 ont marqué un tournant dans la coopération internationale. L'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a commencé à coopérer avec le Département des affaires politiques des Nations unies dans un groupe de travail interne sur le trafic de drogue et le crime organisé et avec le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies selon un plan d'action conjoint visant à renforcer leur coopération dans les zones de conflit et de post-conflit⁴⁵. Le point focal mondial (GFP) a été créé, réunissant le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité (OROLSI) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), afin de constituer un « guichet unique pour les questions d'état de droit ». Enfin, la police des Nations unies coopère de plus en plus avec INTERPOL et l'ONUDC pour la collecte et l'analyse du renseignement policier⁴⁶.

Cependant, la coopération et la coordination avec les pays hôtes restent les éléments centraux de la coopération internationale en matière de criminalité organisée. Ceci est particulièrement difficile lorsque les institutions d'un gouvernement hôte sont faibles, corrompues ou non engagées dans la lutte contre le crime organisé. La coopération peut devenir inefficace, car les homologues nationaux essaient de contrecarrer les opérations, voire même de les mettre en danger si l'État est déjà corrompu et si des capacités étatiques supplémentaires sont créées. Néanmoins, tout effort couronné de succès pour lutter contre le crime organisé exige une appropriation nationale et locale et une collaboration étroite avec

45. Nations unies, Conseil de sécurité, 6565e séance, S / PV.6565, 24 juin 2011 ; et Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), « L'ONUDC et les forces de maintien de la paix des Nations Unies font équipe pour combattre la drogue et la criminalité dans les zones de conflit », 2 mars 2011.

46. Perito (note 27).

les acteurs locaux. Une connaissance approfondie de la situation sur le terrain et un soutien local sont essentiels pour renforcer les capacités et le transfert éventuel aux homologues locaux. L'exemple d'EULEX Kosovo est particulièrement révélateur à cet égard. En dépit de capacités sophistiquées, la collecte d'informations sur la situation locale est restée difficile et coûteuse. En raison de l'appui limité à la mission, une escorte militaire est souvent requise pour les arrestations. Par ailleurs, les enquêtes conjointes de la mission et de la police du Kosovo ont été limitées en raison d'un manque de confiance et de compréhension⁴⁷.

Vu le caractère généralement international du crime organisé, une opération de paix multilatérale qui veut traiter de cette problématique doit adopter une approche régionale voire mondiale, et se coordonner et coopérer avec les gouvernements des pays voisins. Cependant, ces gouvernements n'apprécient pas toujours la coordination extérieure, surtout si elle est dirigée par l'ONU. Dans le cas de la MINUSTAH, le personnel des Nations unies a parfois estimé que les États-Unis décourageaient ou ignoraient les efforts de la mission dans le domaine du crime organisé⁴⁸.

Bien qu'essentiellement centrées sur l'État, les opérations de paix multilatérales essaient de prêter une attention toujours plus grande à la société civile, dans une approche centrée sur les personnes. Jusqu'à présent, elles ont toutefois eu moins la possibilité de garder cette approche « bottom-up » en matière de lutte contre le crime organisé. Pourtant, le PNUD et le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) ont montré que l'on peut renforcer la résilience communautaire contre le crime organisé et soutenir efficacement les communautés à travers des projets de développement, notamment en appuyant la société civile et la gouvernance locale⁴⁹.

D'un côté, il est important que les acteurs multilatéraux de la paix et de la sécurité, d'une part, et les acteurs économiques et de développement, d'autre part, fournissent un effort concerté. Ils ont souvent des points de vue différents et risquent d'entraver mutuellement leur travail lorsque leurs deux approches sont en concurrence. Les acteurs de la sécurité et les opérations de paix considèrent les groupes criminels organisés comme des acteurs politiques et militaires dans le processus d'instauration de l'État, obstacles ou partenaires potentiels avec lesquels on traite de manière quasi-technique à travers la coercition, la négociation et la répression. Les acteurs économiques et de développement, tels que la Banque mondiale et le PNUD, ont tendance à se concentrer sur les causes structurelles sous-jacentes du crime organisé, par exemple le chômage élevé, la pauvreté, la faiblesse des institutions et la prolifération des armes. De telles causes nécessitent une transformation par le biais de programmes de développement axés sur la réforme macroéconomique, le renforcement des institutions et la programmation du travail⁵⁰.

47. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 32, 39, 52-54, 63.

48. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 42 ; ainsi que Cockayne et Pfister (note 4), p. 42-46.

49. Kemp, Shaw et Boutellis (note 5), p. 68.

50. Cockayne, « State fragility, organised crime and peacebuilding: Towards a more strategic approach » (note 5), p. 5-8 ; Cockayne et Pfister (note 4), p. 36-40 ; et Cockayne (note 11), p. 89, 92.

Enfin, il est possible de renforcer la coopération entre les opérations de paix multilatérales dotées d'un mandat portant sur l'état de droit ou le crime organisé et les groupes d'experts (de petites équipes d'enquête chargées de contrôler les sanctions ciblées). Les deux ont déjà coexisté dans certains pays, comme en Côte d'Ivoire, en RDC, au Liberia et au Soudan. Les conclusions et recommandations de ces groupes d'experts se sont souvent avérées utiles au travail des opérations de paix sur le crime organisé et la corruption⁵¹.

Conclusions

Les opérations de paix multilatérales ont entrepris de plus en plus d'activités qui ciblent directement et indirectement les facteurs et les conséquences du crime organisé. La recherche sur le sujet est encore relativement limitée et les perspectives de la criminologie critique – c'est-à-dire la remise en question des visions traditionnelles – se trouvent principalement dans la littérature sur les études de cas. Malgré les défis, il semble régner un consensus croissant sur le rôle que les opérations de paix ont à jouer dans la prévention et la lutte contre le crime organisé, en particulier dans les États faibles ou effondrés. Cependant, il est également entendu que les missions ne devraient constituer que l'un des instruments d'une stratégie plus vaste de lutte contre la criminalité organisée et que la première priorité est généralement de stabiliser la sécurité.

Néanmoins, jouer ce rôle peut avoir des conséquences importantes sur les opérations de paix multilatérales et nécessite : a) un recentrage géographique vers les régions frontalières du pays, car la criminalité organisée prospère principalement dans les arrière-pays et les « espaces non gouvernés » ; (b) une approche fondée sur le renseignement et l'analyse afin de s'assurer que le contexte soit bien compris – en particulier celui de l'économie politique –, et que les opérations soient bien informées et exemptes d'effets négatifs ; (c) une approche transnationale allant au-delà du seul pays hôte et considérant la question de manière régionale ; d) une approche intégrée dans laquelle différentes organisations coopèrent et coordonnent tous les efforts internationaux ; et e) une approche graduelle dans laquelle la prévention et la lutte contre le crime organisé commencent le plus tôt possible, mais seulement après l'instauration d'une sécurité minimale, ce qui donne à une mission l'espace opérationnel nécessaire pour se consacrer à d'autres activités⁵².

51. Holt et Boucher (note 24).

52. Voir aussi Cockayne et Lupel, « Conclusion: From iron fist to invisible hand—peace operations, organized crime and intelligent international law enforcement » (note 4), p. 160-166 ; ainsi que Cockayne et Pfister (note 4), p. 45.

L'auteur



Le **Dr Jaïr van der Lijn** (Pays-Bas) est le directeur du programme Opérations de paix et gestion des conflits au SIPRI. Il est également chercheur principal à l'Institut néerlandais des relations internationales « Clingendael » et chercheur associé à l'Université Radboud de Nimègue. Ses recherches portent notamment sur l'avenir des opérations de paix, leur évaluation et leurs facteurs de réussite et d'échec, ainsi que les approches globales au sein des missions. Il a récemment publié *Peacebuilding and Friction: Global and Local Encounters in Post-conflict Societies* (Routledge, 2016, co-éditeur), « Peacekeepers under threat? Fatality trends in UN peace operations », Note d'orientation du SIPRI (sept. 2015, co-auteur) et *African Directions: Towards an Equitable Partnership in Peace Operations* (SIPRI, 2017, co-auteur).

Contact : vanderlijn@sipri.org
<https://www.sipri.org/about/bios/dr-jair-van-der-lijn>

Le SIPRI

L'**Institut international de recherche sur la paix de Stockholm** est un institut international indépendant se consacrant à la recherche sur les conflits, les armements, le contrôle des armements et le désarmement. Créé en 1966, le SIPRI fournit des données, des analyses et des recommandations, basées sur des sources ouvertes, aux décideurs politiques, aux chercheurs, aux médias et à tout public intéressé.

Signalistgatan 9
SE-169 72 Solna, Suède
Téléphone : +46 8 655 97 00
Courriel : sipri@sipri.org
Internet : www.sipri.org





OBSERVATOIRE BOUTROS-GHALI DU MAINTIEN DE LA PAIX

L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère de la Défense français, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Il s'agit également d'accompagner les États francophones dans leurs démarches visant à mieux préparer leur engagement dans les Opérations de maintien de la Paix (OMP), en soutien du Secrétariat des Nations unies. L'Observatoire présentera à cette fin des propositions visant à faciliter l'engagement de ces États dans le maintien de la paix. Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé à Bruxelles, a été chargé d'animer l'Observatoire, avec le soutien actif des partenaires impliqués dans le projet. La coordination scientifique et technique de l'observatoire bénéficie de l'appui de l'Université catholique de Louvain (Belgique) et du Réseau de recherche sur les opérations de Paix (ROP).

AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les différentes publications ne sauraient engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense français, de l'Organisation internationale de la Francophonie, des Affaires mondiales Canada ou du ministère des Affaires étrangères belge.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada