

Séminaire du Centre Thucydide organisé pour la DAS

9 / 10 février 2007

DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Etude HCCEP n° 2006 / 198

SYNTHESE

1. Sur la base du projet du DOMP, l'élaboration d'une doctrine en matière d'opérations de paix, *Peace Operations 2010*, et dans le cadre d'un contrat de recherche avec la DAS du Ministère de la Défense, le Centre Thucydide a organisé à Paris, les 9 – 10 février 2007, un séminaire sur les conditions de réussite des opérations du maintien de la paix. Le séminaire a bénéficié du concours de nombreux participants à ces opérations, militaires de différentes nationalités et fonctionnaires du DOMP, dont le SGA, ainsi que d'experts indépendants.

2. Après une présentation du cadre et des objectifs du séminaire, les travaux ont porté sur les points suivants : La conception et la planification des opérations (problèmes liés au processus décisionnel onusien ; problèmes liés à l'élaboration du mandat) ; les problèmes liés aux capacités (relations avec les contributeurs de troupes et de police; poids des nations occidentales et cas de la Finul) ; les questions du commandement et du contrôle (chaîne de commandement duale ; premières leçons à tirer de la Cellule stratégique Finul du DOMP) ; l'intégration des missions civiles et militaires (répartition des tâches entre les volets civils et militaires ; coordination des activités militaires et des missions de police) ; le rôle des acteurs régionaux dans la gestion des crises (apport de l'UA et des organisations sous régionales à la gestion des crises en Afrique ; l'Union européenne au service de l'ONU – le cas de l'Eufor / Congo ; problèmes de coordination entre ONU, UE et les autres) ; les partenariats locaux (identification et sélection des acteurs de terrain ; contacts et négociations avec les populations : l'exemple d'Haïti) ; une étude de cas : la Côte d'Ivoire (articulation entre OPEX et OMP ; maintien de la paix et reconstruction politique).

3. Le présent rapport replace les discussions dans le contexte général des opérations du maintien de la paix et de leur évolution. Il s'attache ensuite aux principales questions abordées lors du séminaire, qui ont porté sur : (a) la légitimité des opérations décidées par le Conseil de sécurité, le mandat de l'opération et les règles d'engagement ; (b) la question des capacités, du commandement et du contrôle ; (c) l'articulation des missions civiles et militaires, avec la participation des ONG et les problèmes particuliers par l'insertion de missions de police ; (d) les acteurs régionaux et les partenariats locaux ; (e) deux études de cas : la Côte d'Ivoire et le Liban, situations dans lesquelles la France a joué et joue un rôle particulièrement significatif. Ces deux cas ont permis d'évoquer l'innovation que constitue l'institution d'une Cellule militaire stratégique pour le Liban, et les mécanismes de protection d'une force de maintien de la paix par une opération extérieure pouvant utiliser la force armée, pour ce qui est de la Côte d'Ivoire.

4. Les observations particulières qui ont été formulées et discutées à l'occasion de l'examen de ces différents points peuvent difficilement être synthétisées en quelques formules, qui en mutileraient la richesse et la diversité. On retiendra ici plutôt l'esprit général de ces présentations et discussions. Il oriente vers des ajustements des opérations de paix davantage que vers une rupture conceptuelle et institutionnelle, en considérant que les opérations s'inscrivent toujours dans des contraintes structurelles et politiques qui en conditionnent les limites, mais aussi les succès. L'instrument opérations de paix a beaucoup évolué, il évoluera encore. Par nature pragmatique, il doit tenir le plus grand compte des expériences acquises et des situations de terrain. Par nature existentiel, il doit s'ajuster à la fois aux demandes qui résultent de crises et conflits eux-mêmes changeants et aux réponses que les Nations Unies et leurs Etats membres sont en mesure de leur apporter, avec le concours d'autres institutions internationales, notamment régionales, des ONG et des partenariats locaux.

5. Si l'on reprend les critères posés par le DOMP pour la réussite d'une opération, dans son projet de doctrine *Peace Operations 2010*, on constate que plusieurs ont été explorés lors du séminaire – quoique pas tous. Ces critères sont les suivants :

- L'existence d'une paix à maintenir
- Le soutien unanime du Conseil de sécurité
- Le soutien des principaux acteurs régionaux
- Un mandat clair et réalisable et la mise à disposition des ressources nécessaires pour son accomplissement

- L'élaboration d'une stratégie globale assurant une transition ordonnée entre les différentes phases d'intervention post-conflit

Une telle approche est quelque peu académique, ou bureaucratique. Le séminaire a relevé d'un esprit différent. On s'est davantage soucié d'une analyse critique de la réalité des opérations plutôt que de définir les options optimales, dans la logique d'un retour d'expérience. Le bénéfice est d'indiquer le chemin qui reste à parcourir pour répondre aux critères ou conditions, plus que d'approfondir leur signification. Il est aussi de s'inspirer de données plus concrètes – car à considérer l'ensemble de ces critères, et si l'on devait dès maintenant les respecter tous, il semble bien qu'aucune opération de paix n'aurait pu être lancée depuis des décennies et ne pourrait l'être dans un avenir prévisible.

6. Les conditions du désengagement n'ont par exemple pas été explorées. Certains critères ou conditions ont été, sinon passés sous silence, du moins envisagés sous un autre angle. Ainsi, la légitimité des actions a semblé plus importante que l'unanimité du Conseil. Il n'est pas non plus toujours assuré que la paix soit encore établie lorsque l'opération se met en place. Les mandats comportent toujours leur part d'ambiguïté, surtout lorsqu'on les analyse sur le terrain. La stratégie globale est toujours aléatoire. En d'autres termes, le séminaire s'est voulu plus politique et opérationnel que théorique et dogmatique. On notera le pragmatisme qui a dominé la plupart des interventions, et l'idée que les opérations de paix possédaient plusieurs caractéristiques que l'on ne saurait changer. D'abord, la pratique des opérations est longue et évolutive ; si elle appelle conceptualisation et rationalisation, il y a peu de chances qu'elle puisse connaître une rupture conceptuelle. Ensuite, chaque opération est singulière, de sorte que les directives générales doivent être suffisamment souples pour s'adapter à l'ensemble des conditions propres à chaque situation, tant du côté des demandes que des réponses. Enfin, la logique du consentement domine l'ensemble du processus, consentement de toutes les parties intéressées, Etats, institutions, partenaires d'une situation conflictuelle, de sorte que les opérations de paix prospèrent dans ce cadre, qu'elles doivent consolider et élargir, mais qu'il faut recourir à d'autres mécanismes dès lors que la coercition est nécessaire.

7. Cela ne signifie nullement que les enseignements du séminaire s'orientent vers un empirisme désabusé. Tout au contraire, nombre d'améliorations ont été suggérées à partir de l'analyse critique des expériences actuelles. Mais il s'agit plutôt d'ajustements à la marge, d'un processus continu de renforcement plutôt que d'une révolution doctrinale. On regroupera les directions dans lesquelles la réflexion s'est orientée autour de trois axes.

(a) *Les opérations de paix sont vouées à rester de faible intensité.* Cela tient à ce qu'elles résultent d'un ensemble de manques : impuissance ou insuffisance des autorités locales, régionales ; la carence des mécanismes de sécurité collective ; volonté des puissances en mesure d'intervenir de ne le faire qu'à minima. D'où l'importance de la question de la légitimité, au départ comme à l'arrivée de l'opération : il faut que l'opération soit ressentie comme légitime par tous les partenaires intéressés, et son objectif est de rétablir une légitimité, des comportements internationaux, des autorités internes, qui permette de reconstruire et de stabiliser la paix.

(b) *Elles appellent une rationalisation davantage qu'une rupture conceptuelle.* Rationalisation qui comporte différents aspects, dans l'ensemble de caractère pratique. A l'échelon central, unité de la responsabilité dans la conduite d'une opération, qui exclut le partage de l'autorité au sein du DOMP ; renforcement de l'expertise militaire de l'ONU, dont la cellule militaire stratégique est un embryon ; renforcement également de sa capacité d'analyse des situations de terrain, par une expertise adaptée, de caractère politique, sociologique, permettant d'anticiper les crises et de définir les conditions de sortie. Sur le terrain, qualité et homogénéité des contingents, mais aussi des ONG appelées à participer, qui peut appeler une procédure de sélection et d'évaluation ; formation et entraînement préalable des contingents, si possible en commun ; clarté des règles d'engagement, et dans la mesure du possible, uniformité de ces règles pour les divers contingents ; régulation des rapports entre les diverses composantes d'une mission, mais aussi entre partenaires institutionnels et étatiques ; clarification des rapports entre les dimensions civiles et militaires, y compris des missions de police. Rien ne s'oppose à ce que soient élaborés à cette fin des MOU types, qui doivent rester adaptables en fonction des situations particulières. Plusieurs types pourraient ainsi être préparés, en fonction de la complexité des opérations comme de la diversité des missions et des participants.

(c) *Elles constituent un processus ouvert.* Ainsi que l'a observé le SGA, les opérations de paix sont un chantier. Chantier à l'échelon central, tant pour l'élaboration des directives générales qui les gouvernent que quant aux instances qui les portent. Dans la mesure où les opérations obéissent davantage à une logique de demande qu'à une logique d'offre, c'est-à-dire qu'elles doivent s'adapter à des situations très variées et dont la consistance future reste imprévisible, ce processus d'adaptation doit tenir compte des données de terrain, sans préjugé et sans automatisme. La difficulté est

donc d'harmoniser les contraintes structurelles qui limitent les opérations et les règles générales qui les encadrent avec les exigences propres des crises auxquelles elles font face. Ceci peut appeler, au sein du DOMP, la tenue de séminaires réguliers avec des experts extérieurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, pour procéder à la fois à l'évaluation des directives générales, au retour d'expérience d'opérations en cours et à l'analyse de situations de crises potentielles, afin d'anticiper l'organisation d'opérations éventuelles. C'est un peu dans cet esprit, modeste et pragmatique, que s'est déroulé le présent séminaire.