



**Centre Thucydide**

*Analyse et recherche en relations internationales*

*Cahier Thucydide n°2*

# **Doctrine du maintien de la paix des Nations Unies**

**Conditions de réussite des opérations de maintien de la paix**

Rapport de recherche – Mai 2007

## Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « [afri-ct.org](http://afri-ct.org) ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

### Liste des Cahiers Thucydide

n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005

n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix

n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après

n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)

n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique

n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan

n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales

n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'Annuaire Français de Relations Internationales, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte.

Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipe d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Il est dirigé depuis sa fondation par le professeur Serge Sur.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

### Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales  
Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Bureau 219  
12, place du Panthéon - 75005 Paris

Site internet : [www.afri-ct.org](http://www.afri-ct.org)



**Centre Thucydide**

Analyse et recherche en relations internationales

***Séminaire du Centre Thucydide organisé pour la DAS***

***9 / 10 février 2007***

**DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX  
DES NATIONS UNIES**

***Conditions de réussite des opérations de maintien de la paix***

**Etude HCCEP n° 2006 / 198**

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**

***22 mai 2007***

**DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES**

**Etude HCCEP n° 2006 / 198**

***Plan du rapport***

<b>I. - Présentation du séminaire :</b>	§ 2 - 5
<b>II. - Le contexte général des opérations du maintien de la paix :</b>	§ 6 - 9
- Une longue histoire	
- Une nouvelle ambition	
- Une logique existentielle	
<b>III. - Principales questions abordées :</b>	§ 10 - 27
(a) <i>Processus décisionnel du Conseil de sécurité, mandat de l'opération, règles d'engagement :</i>	§ 11 - 14
- Légitimité des opérations du Conseil	
- Mandat de l'opération	
- Règles d'engagement	
- Discussion	
(b) <i>Capacités, commandement, contrôle :</i>	§ 15 - 20
- Capacités	
- Commandement et contrôle	
- Solutions proposées	
(c) <i>Articulation des missions civiles et militaires :</i>	§ 21 - 24
- ONG	
- Missions de police	
(d) <i>Acteurs régionaux et partenariats locaux :</i>	§ 25 - 27
- Organisations régionales	
- Partenariats locaux	
<b>IV. - Deux études de cas :</b>	§ 28 - 35
(a) <i>Côte d'Ivoire : articulation ONUCI et Licorne :</i>	§ 29 - 31
- Connexité entre les types d'opérations	
- Processus de réconciliation nationale	
(b) <i>Liban : la FINUL et la cellule militaire stratégique :</i>	§ 32 - 35
- La FINUL dite renforcée	
- La cellule militaire stratégique	
- La FINUL fragile et au cœur de contradictions multiples	
<b>Conclusion</b>	§ 36 - 38

**ANNEXES**

**DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES**

**Etude HCCEP n° 2006 / 198**

1. Après avoir présenté le séminaire, son objet et son déroulement (I), le présent rapport rappellera le contexte général des opérations de paix et leur évolution (II), puis s'attachera aux principales questions qui ont fait l'objet de communications et de débats (III). Il retiendra ensuite deux études de cas, la Côte d'Ivoire et le Liban, qui, dans des conditions bien différentes, ont donné lieu à des opérations récentes et complexes (IV).

**I. - Présentation du séminaire**

2. Dans le cadre de son programme de réforme, *Peace Operations 2010*, le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) a souhaité élaborer une doctrine visant à exposer leurs principes, leurs objectifs et les conditions de leur réussite. Une telle doctrine est élaborée en concertation avec les Etats membres et d'autres partenaires du système onusien, à travers une série d'ateliers dont le premier s'est tenu à Stockholm du 26 au 28 février 2006. C'est dans ce contexte que, dans le cadre d'un contrat de recherche conclu avec la DAS, le *Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales*, de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), a élaboré et tenu un séminaire à Paris, Centre Kléber du

Ministère des affaires étrangères, les 9 et 10 février 2007. On trouvera en annexe le document initial préparé à cette fin par le Centre Thucydide.

3. Ce séminaire qui reprenait l'intitulé général de la doctrine étudiée par le DOMP, *Doctrine du maintien de la paix des Nations Unies – Facteurs de succès d'une opération de paix des Nations Unies*, a regroupé une trentaine de participants, qui ont animé sept séances de travail. Chacune de ces séances a comporté la présentation de deux ou trois rapports successifs, d'une quinzaine de minutes chacun, suivis d'une discussion d'entre trente et quarante cinq minutes, qui ont permis un riche échange de vues. Se sont ajoutés à ces discussions publiques des entretiens plus discrets et libres dans la périphérie du séminaire, mais non moins intéressants. On trouvera en annexe le programme du séminaire et l'indication du nom des intervenants, ainsi que la liste des participants. Il est à noter que le séminaire s'est déroulé à un moment où le nouveau Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki Moon, annonçait à la fois une restructuration et des changements de personnel du DOMP, et que certains des participants étaient spécialement concernés par ces changements.

4. La structure du séminaire a répondu au schéma suivant. Après la présentation du thème général par le DOMP, en la personne de M. Ugo Solinas, une première séance a été consacrée à la conception et à la planification des opérations, en particulier à partir du processus décisionnel onusien, et de l'élaboration du mandat. Une deuxième séance a traité des problèmes liés aux capacités, spécialement quant aux relations avec les contributeurs de troupes et de police, et quant au poids des nations occidentales, la FINUL servant d'exemple particulier. La troisième séance s'est attachée au Commandement et au contrôle, avec les problèmes de la chaîne de commandement duale, et les premières leçons à tirer de la Cellule stratégique FINUL du DOMP. Dans une quatrième séance, l'intégration des missions civiles et militaires a été abordée, avec la répartition des tâches entre les deux volets, et la coordination des activités militaires et des missions de police au sein d'une OMP.

Sont venus ensuite (cinquième séance) le rôle des acteurs régionaux dans la gestion des crises, avec l'apport de l'Union Africaine, celui de l'UE à partir de l'exemple d'EUFOR – RDC / Congo, enfin les problèmes de coordination de ces différentes instances, puis le rôle des partenariats locaux (sixième séance), avec l'identification et la sélection des acteurs de terrain, ainsi que les contacts et négociations avec les populations. Enfin, dans une septième et dernière séance, la situation en Côte d'Ivoire a fourni une étude de cas, avec la question de l'articulation entre une OPEX et une OMP, comme entre le maintien de la paix et la reconstruction politique.

5. La présence de M. Jean-Marie Guéhenno, Secrétaire général adjoint au maintien de la paix, lors de la dernière matinée, et sa clôture des travaux, ainsi que ses interventions, ont souligné à la fois l'importance attachée à l'exercice par le DOMP, et son orientation opérationnelle. Une doctrine n'est pas en effet une théorie, mais un ensemble de principes et de directives encadrant une action, et cette dimension concrète n'a été omise par aucun des participants. Ont été associés dans ce séminaire des fonctionnaires du DOMP, des officiers généraux en charge de, ou ayant participé à des, OMP, des membres d'ONG actifs sur le terrain, des diplomates de différents pays concernés par ces opérations et quelques experts. Synergie qui s'est avérée féconde, car des préoccupations différentes ont pu se manifester, en même temps qu'étaient illustrées la complexité des OMP et la diversité des acteurs qu'elles mobilisent. A noter que les travaux se sont intégralement déroulés en français, avec un auditoire très multinational, ce qui permettait de mesurer concrètement que le français demeure en pratique une langue de travail de l'ONU, donnée que certains Français ont malheureusement parfois tendance à oublier.

## II. - Le contexte général des OMP

6. - Avant d'aborder plus concrètement les conclusions que l'on peut tirer du séminaire, il convient de rappeler que les OMP ont déjà, depuis un demi-siècle, ***une longue histoire***, parsemée de vicissitudes, de réussites et d'échecs. Voici une dizaine d'années, en 1995, s'était déjà tenu à Paris, dans le cadre de la défunte Fondation pour les Etudes de Défense Nationale (FEDN), sous la direction du Général Jean Cot, ancien Commandant en chef de la FORPRONU, un colloque comparable sur les leçons de terrain des OMP, à partir de quelques cas concrets contemporains. Le contraste est fort entre 1995 et 2007. En 1995, une haut-fonctionnaire du DOMP, sur la base des déconvenues subies dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie, avait pu déclarer que « nous assistons à l'agonie des opérations du maintien de la paix ». Elle signifiait que les Nations Unies ne souhaitaient plus s'engager dans des opérations où les troupes de l'ONU se trouvaient prises dans des conflits persistants, sans moyen de maintenir ou de rétablir la paix, sans cessez le feu solide, sans partenaires fiables, alibis de l'impuissance politique des grands acteurs internationaux et *punching balls* pour des belligérants incapables de sortir d'une logique d'affrontement. En 2007, la reviviscence des OMP est patente, et le concept en a été revitalisé, notamment à partir du Rapport Brahimi (2000), qui a marqué une nouvelle étape.

7. On aurait en effet pu penser que l'affaire du Kosovo conduisait à une logique qui aurait séparé la dimension politique, sécuritaire et civile des OMP d'un côté, et la dimension militaire, impliquant le cas échéant recours à la force armée de l'autre. MONUIK et KFOR, la première relevant des Nations Unies, la seconde de caractère multinational mais non soumise à l'autorité du Conseil de sécurité quoique autorisée par lui, semblaient amorcer une dualité non seulement fonctionnelle mais encore organique entre des missions et des structures différentes. Ainsi l'ONU se serait attachée aux missions civiles, y compris celle du

maintien de l'ordre, tandis que des coalitions multinationales militaires robustes, sans pavillon des Nations Unies, auraient pris en charge la dimension de la coercition armée, tant dans ses aspects préventifs que réactifs. Mais l'évolution récente a été différente. Les missions civiles se sont diversifiées et ont gagné en complexité. Elles comportent parfois une sorte de tutelle provisoire d'un pays ou d'une région considérée, avec les tâches de reconstruction et d'encadrement des services publics, de mise en place de nouvelles institutions et de production d'un Etat de droit. Elles impliquent alors des partenaires nombreux et de nature différente, extérieurs ou locaux, appartenant aux sociétés civiles ou aux instances régionales. Mais elles n'écartent pas a priori la dimension militaire, et la recherche d'opérations « robustes », disposant de compétences et de moyens militaires efficaces – ce qui est réintroduire le Chapitre VII de la Charte, et sa dimension coercitive, dans un concept originellement développé comme ersatz de ce même chapitre, considéré comme inapplicable.

8. - Il ne faut toutefois pas minimiser les difficultés que comporte cette **nouvelle ambition**. Ces difficultés tiennent d'abord à la nature même des opérations de paix et des situations auxquelles elles font face. On pourrait les résumer en opposant la logique du constructeur de ponts et celle du constructeur d'avions, ou de l'avionneur. Le constructeur de ponts s'appuie sur des plans préétablis, de façon très précise, à partir de données stables – longueur et largeur du tablier, nombre et écartement des piles, nature du terrain d'appui, intensité des vents, poids à supporter pour la circulation, type et résistance des matériaux à utiliser, etc ... Lorsque débute la construction, le pont est entièrement conçu et préparé, les surprises sont au maximum évitées. En revanche, l'avionneur doit sans arrêt adapter, ajuster son projet à des données qu'il ne peut qu'incomplètement prévoir – d'où la nécessité d'essais, de remaniements, d'examen en temps et en milieu réels du développement des différents éléments qui constituent l'aéronef, et de leur assemblage. Les opérations du maintien de la paix ressemblent à cette logique : on

ne peut à l'avance savoir dans quel contexte précis elles vont être mises en œuvre, parce qu'il est évolutif, elles sont confrontées à des données imprévues, et doivent en permanence évoluer pour atteindre leurs objectifs. Elles sont même plus complexes et plus aléatoires que la construction d'un avion, parce qu'il n'est guère possible de les tester, les essais et expériences se font en grandeur nature, in vivo et non in vitro.

9. - De même qu'il existe plusieurs générations d'avions, il existe plusieurs générations d'opérations de maintien de la paix. Mais elles n'ont pas été préconçues comme telles. C'est plutôt une analyse ex post facto qui les identifie et les caractérise, parce que dans la pratique elles se sont développées suivant **une logique existentielle**. Si donc l'on cherche à définir une doctrine, celle-ci doit respecter des caractéristiques qui lui sont propres. D'une part elle doit rester suffisamment ouverte pour permettre des adaptations sur le terrain que rend nécessaires la singularité des situations. D'autre part elle doit s'appuyer sur une méthode comparative qui tienne compte de l'expérience acquise, des opérations antérieures, tant dans leurs succès que dans leurs carences. Aussi, en dépit de la volonté de renouveau et de la différenciation opérée entre plusieurs catégories ou générations d'OMP, elles dérivent toutes de la même matrice, et cherchent à s'adapter à la fois aux demandes de la situation et aux capacités de réponses qu'offrent les Nations Unies, les Etats membres et les autres partenaires intéressés. Car la logique des OMP obéit à cette double exigence, ou contrainte : une demande, qui résulte d'une situation qui met en cause la paix et la sécurité internationales ; une réponse, qui dépend des capacités que les Etats, fondamentalement, sont prêts à mettre en œuvre pour la corriger. A cet égard, les OMP relèvent essentiellement d'un marché de l'offre beaucoup plus que de la demande. En termes politiques, financiers, militaires comme civils, les OMP sont tributaires des moyens qui leur sont accordés, et non des exigences objectives de la situation. Les exemples du Darfour, et de la carence de l'action de paix en la

matière, ou de la FINUL, et des limites étroites de ses capacités sont significatifs à cet égard.

### **III. - Principales questions abordées**

10. On s'attachera successivement au processus décisionnel du Conseil de sécurité, au mandat de l'opération et aux règles d'engagement (a), aux capacités qu'elle mobilise et au commandement et contrôle qu'elle appelle (b), à l'articulation entre missions civiles et militaires (c), enfin au rôle des acteurs régionaux et des partenariats locaux (d).

#### ***(a) Processus décisionnel du Conseil de sécurité, mandat de l'opération, règles d'engagement***

11. - L'une des premières questions a été celle de la ***légitimité des opérations conduites par le Conseil de sécurité***. Question complexe, qui soulève plusieurs types d'interrogations. Il s'agit en effet d'obtenir le concours, et au minimum le consentement tacite, de partenaires multiples. Les parties au conflit ou à la situation auxquels il s'agit de remédier, et qui ne sont pas toujours clairement identifiables, ou structurées de façon à permettre une négociation solide. Les Etats de la région concernée, qui peuvent préférer d'autres instances, par exemple régionales parce que disposant d'une meilleure connaissance du terrain, ou à l'inverse plus puissantes que l'ONU – l'OTAN par exemple, mais aussi l'UE en raison de son influence politique et de ses moyens financiers – parce que censées plus efficaces. Les contributeurs sollicités, qui doivent également être convaincus, voire sollicités, avant de s'engager. L'ensemble des Etats, de façon plus diffuse, en un temps où la légitimité de principe du Conseil de sécurité est parfois contestée à raison de sa composition. Plus largement encore, l'opinion publique mondiale, souvent incarnée

par des coalitions d'ONG appuyées par les médias, et qui attirent l'attention sur des atteintes graves et étendues au droit humanitaire. Ainsi, le Conseil ne peut se reposer sur les seules dispositions juridiques qui lui permettent d'agir avec autorité et de façon coercitive. On retrouve ici la contrainte permanente des opérations du maintien de la paix, qui est qu'elles supposent le consentement de toutes les parties intéressées, quelque soit l'autorité théorique du Conseil de sécurité. Et la nature comme le nombre des parties intéressées se sont à la fois diversifiés et multipliés, de sorte que les freins et conditions préalables à toute opération subsistent voire s'accroissent. Cette donnée résultant d'une démonstration en quelque sorte préalable de la légitimité de l'intervention du Conseil ajoute à la complexité propre de l'opération, dans ses objectifs comme dans ses moyens.

12. - Une question connexe tient à la rédaction du **mandat de l'opération**, c'est-à-dire du contenu des résolutions qui l'organisent. Les contraintes diplomatiques, la recherche de l'accord le plus large possible, conduisent souvent à des formulations ambiguës, voire à des documents dans lesquels le non dit, l'implicite est aussi important que ce qui est formellement exprimé. En outre, il convient de distinguer les objectifs du mandat proprement dit, qui peut très bien ne pas les faire apparaître ou ne leur correspondre que partiellement. Les mêmes contraintes peuvent également limiter le cadre juridique des résolutions. Se référer ainsi au Chapitre VII a une dimension symbolique forte, mais il n'est pas toujours possible d'y recourir – on l'a par exemple constaté avec l'extension du mandat de la FINUL, au Liban, en 2006. La logique qui gouverne la rédaction des résolutions n'est pas une logique opérationnelle ou exécutive, elle est diplomatique, et par là comporte une dimension nécessaire de compromis. Elle est au mieux normative, dans la mesure où le Conseil peut prévoir un ensemble d'obligations et de tâches qui paraissent à la lecture bien identifiées et distinguées, mais qui n'en supposent pas moins une relecture et une traduction opérationnelle qui conduit à les concevoir différemment. La hiérarchie entre elles, voire la possibilité concrète de mettre en œuvre ou de faire

respecter certaines d'entre elles risquent alors d'être remises en cause. Il est à noter que des observations semblables avaient été formulées en 1995, lors du colloque précité, de sorte que les contraintes diplomatiques inhérentes à la nature et au mode de fonctionnement du Conseil n'ont guère évolué sur ce point.

13. - Une autre dimension de la question concerne plus spécifiquement les **règles d'engagement** qui résultent des résolutions fondatrices. Il convient ici, sinon de corriger, du moins de compléter les remarques précédentes. L'observation a été faite par un officier général familier des OMP que la référence au Chapitre VII, qui assure théoriquement le caractère obligatoire de ces résolutions, risque fort en pratique d'être illusoire. Elle ne signifie pas grand-chose sur le terrain. Mieux vaudrait définir de ce point de vue des règles d'engagement précises, un peu à l'instar de ce qui existe à l'OTAN, dans une logique plus militaire que diplomatique. On trouve dans les résolutions le fondement des règles d'engagement ; on n'y trouve pas leur description. Une doctrine d'emploi des forces n'a pas été clairement formulée, et l'on reste souvent tributaire des concepts des guerres coloniales. On a certes progressé sur le plan tactique, mais pas sur celui de la maîtrise et de la gestion des espaces de crise. De ce point de vue, il serait important que le DOMP disposât d'une cellule de veille des crises, d'un outil d'observation permettant une meilleure connaissance du milieu et des données conflictuelles. Là encore, il s'agit d'un problème classique à un double titre : les données à la disposition du DOMP, lui permettant d'évaluer les situations en temps utile ; l'articulation entre la dimension politique de la résolution et la dimension militaire sur le terrain.

14. - Au nombre des observations qui ressortent de la **discussion** suivant les rapports, on relèvera que le Conseil de sécurité ne dispose plus en matière d'opérations de paix d'une légitimité exclusive. Elle est concurrencée par d'autres instances, qui certes ne bénéficient pas de son autorité universelle ni de son cadre juridique, mais peuvent apparaître comme mieux adaptées et mieux reçues : la

légitimité se mue alors en opportunité, dans la logique de la boîte à outils chère aux Etats-Unis. Mais la question de l'impartialité de l'opération peut alors se poser. Cependant, la légitimité du Conseil n'est pas seulement concurrencée, mais pour certains affaiblie par l'absence de réforme de sa composition. D'autres ont cependant souligné qu'il convenait de ne pas surestimer les réformes, administratives ou autres, et qu'il était peu productif de remanier sans arrêt les structures. Quant aux règles d'engagement, un officier général a insisté sur la nécessité de définir une « juste force », à la fois légale et mesurée, et de permettre des opérations robustes pour protéger les populations sous menace imminente. Il a été toutefois constaté que les opérations des Nations Unies restaient marquées par une logique de défausse : on est passé de la sécurité collective aux opérations de paix, d'une logique politique à une logique militaire, et l'on tend maintenant à glisser du militaire vers le judiciaire, préférant entamer des poursuites contre des exactions que l'on ne sait ni prévenir ni arrêter. L'ensemble de ces observations sur les questions de principe ne conduit pas à une évaluation très optimiste. En réalité, on n'a guère fait évoluer le concept d'opération de paix, sinon par des ajustements à la marge. Les Etats membres hésitent toujours à s'engager, et tout se passe comme si on le faisait à reculons, avec un souci de minimalisme.

### ***(b) Capacités, commandement et contrôle***

15. - Sur le plan des **capacités**, la nécessité de disposer de troupes bien formées et entraînées au type particulier des missions a été largement rappelée. Il convient de les garder prêtes à un déploiement rapide, afin de les projeter en temps utile dans un cadre qui peut exiger des engagements très différents. La question du respect du droit humanitaire a été abordée, ainsi que celle des inquiétudes que suscitait chez certains la perspective de poursuites devant la CPI. Le paradoxe est qu'une juridiction conçue pour compléter le maintien de la paix et la reconstruction des sociétés affectées par des conflits internes par une répression efficace des

manquements au droit humanitaire ne se retournent contre les contingents qui interviennent pour remédier à la crise. La complexité des procédures juridictionnelles est perçue comme une menace, et la possibilité d'être accusé de façon mensongère, voire de tomber dans des pièges est vivement ressentie. C'est là un des freins à la diversification des contingents, puisque nombre de pays, contributeurs virtuels, ne disposent pas des forces adaptées aux opérations. Les programmes en cours, tels Recamp, pourraient permettre d'amender cette situation, mais leur efficacité n'est pas à terme immédiat. Quoiqu'il en soit, on a observé que, à des degrés divers, tous les membres permanents ont des contingents sous pavillon des Nations Unies, même ceux qui, comme les États-Unis, préfèrent le pavillon national, y compris dans le cadre de coalitions internationales du type KFOR, au pavillon onusien, et l'usage intensif de la force au maintien de la paix. Ce sont cependant les pays occidentaux qui demeurent les participants les plus actifs, et surtout les contributeurs au financement les plus importants, comme le fait apparaître un rapport publié en annexe.

16. S'agissant toujours des capacités, la différence entre les formules des coalitions multinationales ad hoc – du type KFOR, IFOR ou SFOR – et celle des Casques Bleus a été soulignée, et pas à l'avantage de ces derniers. Il a été notamment constaté par un officier général que les forces des Nations Unies pouvaient se voir doter de *capacités imposées* d'un côté - qui ne leur étaient pas pour autant nécessaires - tandis que de l'autre on doit constater l'absence de *capacités refusées*, qui auraient pourtant été fort utiles – ainsi du renseignement, indispensable en milieu hostile ou insuffisamment pacifié. Dans le même esprit, la disparité des forces en certaines circonstances, ou l'existence de *capacités déstructurées*, a été déplorée : c'est ainsi que certains contributeurs veulent conserver certains éléments sous contrôle national. On a également distingué les *capacités visibles*, celles qui découlent du mandat et sont déployées sur le terrain des *capacités réservées*, qui devraient demeurer à l'état latent mais n'en être pas moins disponibles pour parer à des aggravations possibles de la

situation. Mais en pratique ces capacités réservées n'existent tout simplement pas, ce qui est un élément de fragilisation de l'opération. On rejoint ici la logique minimaliste relevée et critiquée plus haut. Enfin, le problème des *capacités sensibles* a été posé, sensibles car difficiles à acquérir mais pouvant être indispensables dans certaines circonstances – ainsi de la nécessité de pouvoir se protéger contre des attaques chimiques ou biologiques. Il apparaît que la capacité de protection des contingents sous pavillon de l'ONU est réduite pour ne pas dire insuffisante.

17. - Pour ce qui est du **commandement et contrôle**, on sait que la difficulté naît du fait que les opérations de paix sont conduites par des contingents de Casques Bleus composés de troupes de différentes nationalités, et qu'il faut, non pas les amalgamer ou les juxtaposer, mais les coordonner pour des missions communes sous un commandement unique. Toutefois, les contingents nationaux demeurent sous l'autorité directe de leur propre commandement, de sorte que le commandant d'une opération n'exerce son autorité qu'à l'égard des commandants de chaque contingent national. Il faut en outre tenir compte des cultures, des traditions et des règlements militaires différents suivant les pays contributeurs. Il en résulte de façon générale une grande complexité des articulations, compris pour les missions simples. La complexité est accrue par le fait que les aspects politiques dominent les questions techniques. Cela est lié au fait que les Etats contributeurs restent aux manettes. Ainsi les règles d'engagement tendent à être définies pour chaque contingent par ses propres autorités. Cette disparité est particulièrement redoutable face à des situations où la violence reste présente, ce qui est le cas lorsque les opérations concernent des Etats défaillants. Une défiance politique tend de façon plus large à la militarisation des opérations de paix, qui conduit à attendre des forces des Nations Unies qu'elles règlent des difficultés fondamentalement politiques. Il est à noter que de semblables remarques avaient été faites voici quinze ans à propos de la FORPRONU, dans l'ex-Yougoslavie, et que l'on ne semble guère avoir progressé en la matière.

18. Les observations qui en résultent peuvent être démultipliées sur *deux plans*. D'abord, la *dualité des commandements* entre l'échelon central et contingents nationaux complique, au-delà des questions proprement opérationnelles qui viennent d'être mentionnées, les problèmes de discipline des troupes de l'ONU. Cette question a été un peu laissée de côté lors du séminaire, au profit de discussions plus abstraites de stratégie, mais elle est apparue importante au cours de diverses opérations, dans la perception même des Nations Unies. Abus sexuels, corruption, excès de toutes sortes ont été rendus publics assez récemment, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'existaient pas auparavant. Il ne s'agit pas tant d'atteintes au droit humanitaire que d'un relâchement de la discipline, qui soulève la question de l'autorité exercée sur certains contingents, et de la qualité des troupes fournies. Nul doute que les révélations des dernières années ont affecté l'image des opérations de paix et plus largement des Nations Unies, d'une part du fait de leur existence, d'autre part en raison de la tolérance au moins tacite dont elles semblent avoir longtemps bénéficié. Or le commandement en chef, sans autorité directe sur les contingents, n'a pas les moyens d'agir. Là encore, l'observation avait été faite à propos de la FORPRONU. La situation a-t-elle réellement évolué depuis ? Dans la mesure où une opération réussie doit obtenir le concours et la confiance de la population, ce sont là des facteurs qui conditionnent le succès et auxquels une attention suffisante n'a pas jusqu'à présent été apportée – y compris dans le cadre du séminaire.

19. Ensuite, et sur le plan des *états-majors des forces*, il a été observé par des officiers généraux africains que leurs pairs étaient insuffisamment représentés aux échelons les plus élevés. On a déploré que ces officiers, y compris dans les opérations qui concernaient le continent africain, soient trop souvent cantonnés dans des tâches subalternes. Les francophones ont également regretté que l'anglais soit la langue unique des missions, y compris dans des pays africains francophones. Ce sont là des éléments importants à plus d'un titre. Sur le plan opérationnel et militaire

d'abord, parce que ces officiers connaissent mieux le terrain et les réactions des populations que ceux qui viennent du dehors, et parce que l'expérience qu'ils peuvent acquérir dans les opérations au niveau le plus élevé est pour eux un élément de formation et leur serait fort utile dans l'exercice de leurs responsabilités nationales. Sur le plan psychologique et politique ensuite, l'opération sera d'autant mieux reçue par les populations concernées qu'elle n'apparaîtra pas comme un retour des anciens colonisateurs, soulignant la difficulté des Etats du continent à exercer leur souveraineté, mais qu'elle sera vécue comme une manifestation de solidarité internationale, et d'abord africaine. Quant à l'usage de la langue, on remarque que, une fois de plus, ce ne sont pas des Français qui ont défendu la langue française aux Nations Unies, mais des francophones, comme c'est malheureusement l'usage dans d'autres instances.

20. - Peut-on remédier à une telle situation, et comment ? Parmi les **solutions proposées**, on retrouve d'une part l'ancienne idée de ressources propres, internes à l'ONU – mais on connaît toutes les difficultés que soulèverait la mise en œuvre d'une force permanente des Nations Unies. Sans même parler d'une armée professionnelle de l'ONU, solution improbable de mercenariat international, quid de contingents entraînés spécialement et mis à disposition par des Etats membres en fonction des demandes de l'Organisation ? Où et comment s'entraîneraient-ils ? Suivant quelles règles ? Le déploiement serait-il automatique ou facultatif ? Les coûts, les contraintes pour les Etats membres, le monopole que certains pourraient ainsi acquérir au détriment de la multinationalité des contingents, la formation de deux types de forces armées au sein d'un même pays, sont des obstacles que l'on ne saurait lever dans un avenir prévisible. Une autre solution, d'autre part, réside dans la désignation d'une nation cadre, qui assume la coordination et la charge dominante de l'opération. Cette idée, qui est déjà expérimentée, rencontre plus de faveur et semble plus prometteuse. Il a été souligné que l'option optimale reposait probablement sur la création d'un binôme pour chaque opération, entre les Nations

Unies d'un côté et une organisation régionale de l'autre. Une telle formule suppose que ces organisations existent et disposent des capacités suffisantes, ce qui peut impliquer un effort de l'ONU et des principaux Etats membres pour soutenir ces instances et contribuer à la formation de leurs forces de maintien de la paix.

### ***(c) Articulation des missions civiles et militaires***

21. Les dimensions de plus en plus complexes des opérations conduisent à une interpénétration croissante des missions civiles et des missions militaires. Elles sont plus aisément distinguées lorsque la force de sécurité est autonome et ne dépend pas directement de l'ONU, même si elle est habilitée. On a pu durant un temps penser que l'évolution des opérations de paix allait conduire de façon systématique et durable à ce modèle de séparation, ceci pour plusieurs raisons. L'ONU n'est pas une institution conçue pour utiliser la violence – à tout le moins elle ne dispose pas des capacités requises, et la violence armée est étrangère à sa culture. Le pavillon des Nations Unies ne devrait pas couvrir l'usage de la force armée, que ce soit dans le cadre de conflits ouverts – ainsi contre l'Iraq en 1991 – ou d'opérations de paix même robustes – la démonstration en a été notamment faite dans l'ex-Yougoslavie. Les capacités militaires demeurent nationales, et même l'OTAN a montré lors de l'affaire du Kosovo qu'il n'était pas nécessairement l'instrument militaire le mieux adapté à une opération guerrière. D'où les modèles SFOR / KFOR qui ont séparé la dimension civile, relevant des Nations Unies, et la dimension sécuritaire ou coercitive, relevant de forces multinationales de sécurité - ceci sur le plan opérationnel, car sur le plan politique et institutionnel l'ensemble reste organisé par des résolutions du Conseil de sécurité. Toutefois, on a ensuite assisté à un retour des Nations Unies sur le terrain militaire, avec parfois des constructions complexes comme en Côte d'Ivoire, où une opération onusienne est sécurisée par un contingent national dans le cadre d'une OPEX. Dès lors le problème de l'intégration des missions, ou de leur articulation, est à nouveau soulevé. Deux

aspects en ont été envisagés : celui des rapports avec les ONG ; celui des rapports entre missions de sécurité et des missions de police.

22. - S'agissant d'abord des **ONG**, qui sont devenues des composantes inévitables de la plupart des opérations, les experts en provenance des ONG elles-mêmes se sont interrogés : une telle intégration est-elle possible ? Est-elle souhaitable ? La culture de nombreuses ONG est une culture de paix, qui ne les conduit pas nécessairement à coopérer avec les autorités militaires, même si la situation a sensiblement évolué en fonction de l'expérience acquise. Il en est résulté un examen plus large du rôle des ONG dans ce type d'opérations. Les opinions émises ont frappé par leur tonalité dans l'ensemble critique. On a mis en lumière le lobbying des ONG, qui se sont appuyées sur les opinions publiques et ont su s'imposer comme des partenaires obligés des opérations, voire comme les initiateurs d'une action internationale dans certaines situations. Ne risquent-elles pas, dans certains cas, d'apparaître comme une force d'occupation, jouissant de conditions de vie et de moyens exorbitants par rapport à la population locale, dont elles restent distantes ? Les abus mentionnés plus haut de certains éléments de contingents de Casques bleus, abus sexuels et corruption, valent tout autant pour certains membres des ONG. Le fameux ballet des 4 x 4 dans les villages africains a été rappelé. A tout le moins, un effort de rationalisation, de formation et de sélection des envoyés des ONG s'impose, et l'ONU pourrait y contribuer par le choix des partenaires comme par la définition de critères demandés aux ONG participantes. Des abus actuels résulte parfois un problème de police des ONG, qui s'ajoute à ceux que soulève la coexistence entre les missions de sécurité, ou militaires, et de police, en principe civiles.

23. - S'agissant ensuite des **missions de police**, le texte publié en annexe apporte un grand nombre d'éléments. On sera donc bref sur ce point. Notons en premier lieu que l'exercice de missions de police est de plus en plus fréquent, dans la mesure

où la défaillance des Etats concernés par l'opération rend nécessaire la substitution d'autorités importées aux services publics de l'Etat. Il s'agit de missions de maintien de l'ordre, de lutte contre la criminalité, mais aussi de reconstruction d'un appareil policier soumis à des règles et au respect des garanties essentielles des droits de l'homme, toutes missions que les contingents militaires ne sont pas en mesure d'accomplir, et qui entraveraient les leurs propres, lesquelles relèvent du maintien de la paix face à une violence politique organisée. Il a été noté à cet égard que chaque opération soulève ses propres problèmes et qu'il convenait donc d'éviter les généralisations abusives. Il a toutefois été noté que les dysfonctionnements dans les rapports sécurité – police étaient nombreux, l'articulation des compétences délicate, les divergences entre cultures nationales sensibles. Sur un plan plus trivial, les différences de grades et de reconnaissance, notamment financière, entre les deux types de missions, ne simplifient pas la tâche. Les policiers sont moins bien traités que les militaires, ce qui est psychologiquement négatif. A cela s'ajoute que dans certains pays la distinction entre armée et police est moins nette que dans d'autres, de sorte que les relations entre différents éléments de la police, lorsqu'ils proviennent de pays différents, en sont également compliquées.

24. En contrepartie, on a souligné que les Nations Unies avaient déployé des efforts notables pour rationaliser les rapports. Une directive de juillet 2006, *DPKO Policy Directive for Establishment of Joint Operations Center and Joint Missions Analysis Center* a été soumise à toutes les missions pour examen et application. Le processus est aussi intéressant que le contenu, puisqu'il ne s'agit pas tant de fixer des règles générales que de permettre un examen ouvert aboutissant aux ajustements nécessaires. Dans cet esprit il est important de tenir compte des retours d'expérience de terrain, tout en gardant présent à l'esprit la difficulté de généraliser. Les conclusions auxquelles on peut parvenir sont les suivantes. Trop de nationalités différentes contribuent à la mission de police, ce qui conduit à un saupoudrage, d'autant plus qu'elles se trouvent en relation avec des contingents d'autres

nationalités ; si les forces disponibles sont nombreuses, leur niveau est trop hétérogène, leur motivation est parfois insuffisante, la présence de la chaîne de commandement nationale est trop forte, le leadership de la mission de police repose sur une sélection qui n'est pas toujours adaptée. En conséquence, il conviendrait de remédier à ces défauts. Cela passe par une meilleure sélection des responsables, qui devrait donner la priorité à des personnes ayant une double formation, militaire et policière ; une plus grande homogénéité des contingents de police, qui pourraient travailler en meilleure synergie avec les contingents militaires de leur nationalité ; une meilleure formation aux missions, avec des exercices d'entraînement mixtes, militaires et policiers ; une cellule d'analyse et de réflexion centrale devrait permettre l'analyse des retours d'expérience et de définir une doctrine appelant des ajustements réguliers.

#### ***(d) Acteurs régionaux et partenariats locaux***

25. - Le rôle des acteurs régionaux, et surtout des ***organisations régionales***, est en principe important. Il convient toutefois de distinguer entre les organisations propres à la région où se déroule la mission, et les organisations extérieures qui acceptent d'apporter leur concours. S'agissant des organisations propres à la région, leur concours est particulièrement souhaitable pour des raisons politiques. Il ne faut cependant pas les surestimer, ni en théorie ni en pratique. En théorie pour deux raisons : d'abord parce que si l'opération de paix est nécessaire c'est qu'au départ les organisations régionales compétentes en matière de paix et de sécurité ont été insuffisantes ; ensuite parce qu'elles ne génèrent pas par elles-mêmes une opération ou un soutien, ce qui demeure l'apanage des Etats membres. En pratique parce que leurs capacités sont fréquemment réduites, sur le plan humain et financier, et qu'elles ne peuvent répondre que partiellement aux demandes qui leur sont adressées. Tel a été le cas notamment pour la RDC, où l'insuffisance de l'action de

l'ONU, qui n'a pu agir qu'à la marge, a été relevée – en dépit de la participation d'officiers d'état major provenant de l'Union Africaine. Un autre aspect du rôle des organisations régionales est celui des organisations extérieures à la région, et notamment de l'Union européenne, qui aspire à un rôle croissant en la matière, parce que maintenir la paix, la rétablir et la reconstruire sur des bases durables est sa vocation, correspond aux moyens militaires significatifs mais limités des Etats membres et aux missions qui peuvent être entreprises dans le cadre de la PESD, avec le concours d'un état major permanent et de forces propres.

26. - Avec les **partenariats locaux**, on quitte l'organisation de la mission proprement dite et les problèmes techniques, militaires, administratifs, bureaucratiques qu'elle soulève, pour des questions d'ordre sociologique, culturel, mais aussi politique et psychologique, puisqu'il s'agit d'insérer l'opération dans son milieu pour lui permettre d'atteindre ses objectifs, qui sont précisément de reconstruire la paix de façon consensuelle et durable, avec le concours de la population concernée et à son bénéfice. Il s'agit donc de la société civile dans ses diverses composantes. Là encore, l'analyse a été sans complaisance. On a noté que l'opération apportait sur les lieux comme une « nouvelle ethnie », elle-même composite, avec ses différentes variantes d'expatriés, en provenance des Nations Unies, de l'UE, des contingents militaires ou policiers, des ONG. Ils se superposent à une population dont ils ne partagent pas le mode de vie, mais dont il faut gagner la confiance. La population locale a ses propres intérêts, à court terme, et se montre parfois habile à manipuler les expatriés, à les utiliser à ses propres fins, à en obtenir diverses formes d'avantages, en termes d'emploi et de soutien, financier ou autre. On a évoqué à cet égard « l'habileté stratégique des colonisés », qui trouve ici comme une récurrence. L'opération peut être une aubaine pour certains secteurs de la population locale. En revanche, elle risque de perturber l'économie, en détournant une population active d'autres emplois, et en créant un

effet d'éviction au détriment de l'économie locale. L'exemple des enseignants a été spécialement mentionné.

27. Le risque est alors double, et contradictoire. D'un côté, on l'a précédemment noté, les participants à l'opération peuvent être perçus comme une force d'occupation, qui domine la population, lui impose ses règles et exerce sa prédation à l'encontre du pays, ajoutant de nouvelles difficultés à celles qu'elle a pour mission de résoudre. D'un autre côté, si les participants à l'opération s'intègrent harmonieusement, et surtout si l'opération dure, celle-ci risque de devenir une prothèse que l'on ne peut plus retirer, parce qu'elle est devenue non seulement une solution, apportant aux populations facilités et stabilité, mais encore que l'on n'imagine pas de solution sans elle, et que son départ générerait de nouvelles frustrations et tensions. La question de la sortie des missions est sans doute l'une des plus délicates, mais elle n'a pu être discutée en profondeur, alors qu'elle est le critère de sa réussite. A cet égard toute mission a à la fois une *fonction stabilisatrice* – maintenir la paix et l'ordre public -, une fonction *réformatrice* – remettre en ordre les services publics et leur fonctionnement régulier, au moins dans les zones de troubles, la confiance entre segments de la population ou entre parties à un conflit – et une *fonction fondatrice* – restaurer la légitimité interne, assurer le passage des armes aux urnes. Il faut en quelque sorte qu'elle apprenne à se passer d'elle. Cela suppose au minimum que les participants à l'opération restent discrets et modestes, qu'ils respectent la population, que leur communication ne brouille pas le message et les objectifs de la mission, que le message transmis soit bien clair en ce sens.

#### **IV. - Deux études de cas : Côte d'Ivoire - Liban**

28. Les deux cas qui ont plus spécialement fait l'objet d'observations particulières sont d'une part la Côte d'Ivoire, avec la coexistence entre la force française Licorne et l'opération ONUCI, et d'autre part le Liban avec la redéfinition du mandat et du format de la FINUL, à la suite des opérations militaires israéliennes contre le Hezbollah au Liban durant l'été 2006. L'objet n'est pas ici de rappeler le contexte général de ces crises. Elles sont très différentes l'une de l'autre, puisque la première mettait en cause l'unité du pays à la suite d'une guerre civile qui menaçait de dégénérer en massacre généralisé, tandis que la seconde résultait d'activités terroristes incontrôlées à partir du Liban en direction d'Israël, et de la réaction du pays attaqué qui tentait d'éliminer le Hezbollah, ou à tout le moins de le repousser hors d'atteinte du territoire israélien. La première était centrée sur l'arrêt de combats fratricides en Côte d'Ivoire et sur un effort pour reconstruire l'unité sociale et politique d'un pays menacé de partition. La seconde visait à mettre fin à un conflit international dans lequel le territoire d'Israël était visé à partir du Liban, et le territoire du Liban bombardé et partiellement occupé à partir d'Israël. Dans les deux cas, la défaillance d'un Etat était certes en cause, puisque la Côte d'Ivoire était menacée de dislocation tandis que le Liban n'était pas en mesure d'assurer son autorité sur l'ensemble de son territoire, en abandonnant de fait une partie à des groupes et milices armées terroristes. Les caractères des opérations des Nations Unies ont été également très différents, et chacune des opérations est singulière. Pour la première, il s'agit de la coexistence entre une opération de paix des Nations Unies et une OPEX conduite par la France avec pour but au moins partiel de protéger l'ONUCI (a). Pour la seconde, l'originalité tient notamment à la constitution d'une cellule stratégique au siège de New York (b).

### **(a) Côte d'Ivoire : Articulation entre ONUCI et Licorne**

29. - Cette articulation met en lumière la **connexité entre les types d'opérations**. Il est en effet assez vain, dans un contexte où le retour à la paix n'est pas assuré, d'opposer opération guerrière et opération de paix, ou de haute et basse intensité. On peut en effet à tout moment passer de l'un à l'autre. Les problèmes de la maîtrise de la force – l'utiliser au plus bas niveau possible – et de l'emploi de la force – disposer de capacités nécessaires pour réagir au moindre coût humain – sont proches dans les deux cas. En l'occurrence, l'ONUCI comportait un dispositif largement statique, cependant que la force Licorne était beaucoup plus mobile. Il s'est donc agi de deux forces complémentaires, dont la relation était définie notamment par la résolution 1609 du Conseil de sécurité, autorisant la force Licorne à utiliser tous les moyens nécessaires pour soutenir l'ONUCI, et à intervenir à sa demande pour assurer sa sécurité en cas de menace. On a ainsi une réponse originale, qui s'est avérée efficace, au problème de l'absence d'autorisation de recours à la force armée des Casques Bleus, qui au surplus ne disposent que de moyens limités. La complémentarité entre une force des Nations Unies et une force de sécurité extérieure, nationale en l'occurrence, est une innovation qui a été établie par le Conseil de sécurité. Un précédent pourrait être celui de la Force de Réaction Rapide franco-britannique en Bosnie en 1995, qui a débloqué une situation enlisée et conduit aux accords de Dayton. Mais il s'agissait d'une opération beaucoup plus limitée dans l'espace et dans le temps.

30. Juridiquement, l'articulation entre les deux missions, outre la résolution 1609, a été opérée par un *Memorandum of Understanding (MOU)* conclu entre le commandant de la force Licorne et celui de l'ONUCI, le 29 décembre 2005. Pour simplifier, ce texte montre très clairement que Licorne n'a pas vocation à agir à la place de l'ONUCI, mais avec l'ONUCI et à sa demande. Le fonctionnement harmonieux de ce MOU suppose qu'existe une relation de confiance étroite entre les deux

commandements, un accord sur les principes de la mission, et des modes de communication très précis et préétablis pour faire face aux situations d'urgence. C'est ainsi qu'en amont de la conclusion du MOU des négociations se sont déroulées entre les deux états-majors pour convenir du sens des termes employés, et des hypothèses exactes qu'ils recouvraient. De même, pour son application, un questionnaire a été établi pour permettre de présenter les demandes sur un formulaire qui permettait d'apprécier immédiatement et sans ambiguïté la situation et les demandes correspondantes. C'est ensuite que le projet a été soumis au DOMP et aux autorités nationales pour leurs observations, afin de bénéficier d'une évaluation extérieure. Mais le MOU s'appuyait sur une pratique déjà mise en œuvre de façon transitoire, de sorte qu'il était déjà testé en pratique. La communication était facilitée par des officiers de liaison, par des contacts réguliers entre états-majors, et l'interopérabilité par des entraînements communs réguliers, de façon à éviter notamment des tirs fratricides en cas d'action imbriquée. On trouvera un document sur ces points en annexe.

31. - Dans la mesure où l'opération de paix en Côte d'Ivoire semble en passe de connaître une issue heureuse avec un ***processus de réconciliation nationale*** qui met fin à la partition de fait du pays et permet à terme rapproché le départ des troupes étrangères, il est possible d'élargir le propos au-delà de la dimension strictement militaire. Pour ce qui la concerne, elle représente un cas de complémentarité heureuse entre une opération de maintien de la paix et une mission d'imposition de la paix, les deux conduites par des contingents différents avec des missions différentes. Elle souligne qu'il est important de disposer, comme on l'a précédemment noté, de capacités et de réserves de force suffisantes, et que c'est dans la mesure où elles sont présentes que leur emploi devient inutile. Politiquement, la discussion qui s'est développée sur la Côte d'Ivoire a soulevé la question de la légitimité et de la légalité de certaines mesures du Conseil de sécurité – sa politique juridique en quelque sorte. Le Conseil pouvait-il imposer à la Côte

d'Ivoire des obligations, notamment sur le plan politique, contraires à sa constitution ? Doit-on considérer que le Chapitre VII de la Charte l'emporte sur la constitution interne ? De la même manière, pourra-t-on imposer à la Serbie une indépendance du Kosovo qui serait consacrée par le Conseil de sécurité tout en étant contraire à la Constitution de la Serbie, qui demeure juridiquement le souverain territorial ? Ces questions ont été débattues mais sortent du thème du séminaire, puisqu'elles débordent du cadre des opérations de paix pour s'attacher au règlement politique de fond dont elles ne sont qu'un instrument. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, il convient de souligner que la solution politique est passée par une réconciliation nationale obtenue par les Ivoiriens eux-mêmes et non imposée de l'extérieur, quoique sans doute facilitée par la prise de conscience d'une impasse durable du fait de la stabilisation de la situation sur le terrain. Ce processus interne devrait constituer un gage de pérennité.

### **(b) Liban : La FINUL et la cellule militaire stratégique**

32. - A la différence de la Côte d'Ivoire, qui faisait l'objet d'une étude spéciale dans le cadre du séminaire, la question du Liban et de la FINUL n'était par elle-même un thème de discussion, à l'exception du cas particulier de la cellule militaire stratégique. La proximité de l'événement, les nouveautés que comportait la réorganisation de la FINUL ont cependant conduit les participants, tant dans le cadre formel du séminaire que dans sa périphérie, à traiter largement de la question. **La FINUL dite renforcée** – élargie serait plus juste – par la résolution 1701 voit ses compétences développées ainsi que sa présence sur le terrain. Rappelons que l'opération était bien antérieure et que la FINUL première formule avait largement fait la preuve de son insuffisance, n'ayant pu prévenir aucune opération terroriste ni aucune réaction militaire, et ayant elle-même subi des pertes. Le fondement de la FINUL élargie, avec une forte participation française et italienne, n'est pas celui du Chapitre VII, mais celui du Chapitre VI de la Charte, de sorte que l'on pourrait

avoir le sentiment d'une certaine régression, d'un certain retour aux formules anciennes des opérations du maintien de la paix. En outre, son caractère interétatique plus qu'institutionnel est fortement marqué : le mandat a été négocié à la fois avec les pays concernés, Israël et le Liban, mais aussi avec les pays contributeurs, et notamment la France. Quant à la conduite de la force, ou aux réactions que suscitent les manquements des Etats intéressés, on a le sentiment qu'elles relèvent davantage d'autorités nationales que de l'ONU : c'est le ministre de la défense français qui a ainsi dénoncé publiquement, devant l'Assemblée Nationale, les survols du territoire libanais et des postes de la FINUL par l'aviation israélienne, contrairement à la résolution 1701. On a dès lors l'impression d'être en présence, à certains égards, d'une opération multinationale davantage que d'une opération des Nations Unies.

33. - Cette impression doit toutefois être corrigée par la création, au siège de l'ONU, d'une **cellule militaire stratégique** chargée de suivre l'opération. Cette innovation, depuis longtemps réclamée, vise à combler le trou stratégique qui existe dans de semblables opérations entre le siège du DOMP, qui conduit l'opération sur le plan politique, et les Casques Bleus sur le terrain, qui ont besoin d'instructions et de directives d'ordre militaire. La chaîne de commandement est donc fragile car peu cohérente et peu réactive, chaque échelon raisonnant suivant sa propre logique, celle de l'urgence et des nécessités militaires sur le terrain, celle du contexte politique d'ensemble au siège. La cellule stratégique est donc l'interface entre le DOMP et le théâtre, sur le plan stratégique et militaire. Elle a été rapidement mise en place, elle bénéficie du soutien personnel du Secrétaire général adjoint auquel elle apporte son expertise militaire et ses avis sur le plan logistique et opérationnel, elle est en contact avec les autorités de théâtre comme avec les divers pays contributeurs de troupes afin de faciliter l'intégration et la cohésion de la mission. Il convient toutefois de souligner qu'elle n'exerce pas de commandement militaire direct des opérations. Son rôle est davantage de fournir des directives stratégiques.

Expérimentée dans le cadre de la FINUL, elle a des objectifs à plus long terme et aspire à être un instrument de prospective, d'intégration et de coordination des compétences des instances de l'ONU en matière d'opérations de paix, ainsi que de communication entre tous les acteurs et d'analyse des expériences acquises. La réorganisation en cours du DOMP permettra de dire si ces ambitions seront réalisées. La discussion a fait apparaître un certain scepticisme de la part de certains intervenants, vivement contesté par d'autres.

34. - Pour en revenir plus spécifiquement à la FINUL, les discussions informelles à son sujet dans et autour du séminaire ont témoigné d'un sentiment assez répandu d'inquiétude. **La FINUL** apparaît **fragile et au cœur de contradictions multiples** qu'elle ne semble pas avoir les moyens de surmonter avec ses capacités actuelles. Fragile en raison de moyens insuffisants ou inadaptés. Insuffisants sur le plan juridique, puisque l'opération n'est pas fondée sur le Chapitre VII et ne dispose pas d'une autorité coercitive. Sans doute a-t-on préalablement observé que la référence à une disposition ou à une autre de la Charte pouvait n'avoir qu'une valeur symbolique – mais si elle n'est pas suffisante elle risque fort, en cas de difficultés, et s'il faut faire retour au Conseil, d'être nécessaire. Inadaptés, et on peut en prendre quelques exemples. L'efficacité des chars Leclerc a été ainsi mise en doute. Ils n'ont certes pas de caractère dissuasif à l'égard de l'armée israélienne, incomparablement plus puissante ; ils provoquent en revanche, lorsqu'ils circulent, émoi et dérangement au sein des populations par les dégâts qu'ils causent à des infrastructures rudimentaires. La présence de drones sur site n'est pas non plus en l'état actuel des choses très significative, puisque l'une des parties a indiqué que leur déploiement constituerait un casus belli. L'accroissement du nombre de troupes de la FINUL n'est pas non plus nécessairement un avantage sur un territoire très restreint où leur déploiement est compliqué. L'absence de moyens efficaces de renseignement est quant à elle une entrave pour les missions de la FINUL. L'opération est ainsi livrée au risque de provocations, voire d'une reprise des

hostilités qu'elle pourrait difficilement arrêter. Les précédents des attentats au Liban contre les forces françaises au Drakkar et contre les Marines américains, qui dans les deux cas provoquèrent le départ des troupes, sont dans toutes les mémoires.

35. C'est que les contradictions que la FINUL a pour objet de pacifier demeurent très présentes. L'hostilité entre Hezbollah et Israël demeure radicale ; l'autorité du gouvernement libanais peine toujours à s'imposer ; la perspective de constitution d'un tribunal international pour juger les assassins de M. Rafic Hariri agit encore comme un chiffon rouge sur les forces pro-syriennes au Liban. La FINUL n'a pas les moyens de désarmer le Hezbollah ; d'empêcher le survol du Liban par l'aviation israélienne ; d'entraver la circulation des groupes du Hezbollah et la reconstitution de caches d'armes ; de rendre étanche la frontière avec la Syrie. Dans ces conditions, c'est beaucoup plus le poids politique de l'opération, la présence de contributeurs européens influents, le soutien des Etats-Unis, qui en sont les éléments forts, beaucoup plus que ses capacités militaires. La réussite de l'opération, et même sa simple sécurité, reposent davantage sur la modération des adversaires et sur la confiance qu'ils ont en la stabilité créée par la mission que sur ses capacités militaires. C'est d'un côté l'échec de l'opération israélienne en 2006, de l'autre l'ampleur des destructions subies par le Liban qui suscitent chez tous la prudence, autant que l'intervention internationale. Elle en est autant une conséquence qu'un remède, une concession à la sagesse davantage qu'un élément de règlement sur le fond. Aussi bien l'inquiétude des experts, qui mesurent les risques sur le terrain, est-elle sensible, car les anciens antagonistes n'ont pas désarmé, ni matériellement ni psychologiquement. On ne peut ignorer en outre l'interférence de facteurs extérieurs, comme la tension internationale avec l'Iran, la Syrie, voire le conflit iraquien. Tout repose sur une confiance, précaire et révoquant, qui ne peut être consolidée que par une vigilance et des moyens politiques fermes dans un contexte mouvant.

## Conclusion

36. Si l'on reprend les critères posés par le DOMP, 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.

37. 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.

38. 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.

- *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 ou régionales ; 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.

- *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.
  
- *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.

# DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

## *Conditions de réussite des opérations de maintien de la paix*

**Etude HCCEP n° 2006 / 198**

### ANNEXES

- 1° - Programme du séminaire des 9 / 10 février 2007
- 2° - Texte du Colonel George KILBURN, ancien planificateur du DOMP  
auprès de la « Force Generation Service » :  
*Relations avec les contributeurs de troupes et de police*
- 3° - Texte du Professeur Josiane TERCINET,  
Directeur scientifique d'Espace – Europe (Grenoble) :  
*Le poids des Nations occidentales et le cas de la FINUL*
- 4° - Texte du Général François ESTRATE, n° 2 de la Cellule stratégique, DOMP :  
*Premières leçons à tirer de la Cellule stratégique FINUL du DOMP*
- 5° - Texte du Major général Gerardo CHAUMONT, Commissaire de police, ONUCI :  
*La coordination des activités militaires et des missions de police au sein d'une opération de paix*
- 6° - Texte du Général Elrick IRASTORZA, ancien commandant de la Force Licorne :  
*Côte d'Ivoire : l'articulation entre OPEX et OMP*
- 7° - Texte du Professeur Patrick DAILLIER, Professeur à l'Université de Paris X – Nanterre :  
*Côte d'Ivoire : maintien de la paix et reconstruction politique*

**Samedi 10 février 2007 – Matinée**

9h00 **5<sup>ème</sup> séance : Le rôle des acteurs régionaux dans la gestion des crises**

Présidence de Ahmedou OULD ABDALLAH, *Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest*

**- L'apport de l'UA et des organisations sous-régionales à la gestion des crises en Afrique**

Emma BIRIKORANG, *Kofi Annan Centre in Accra*

**- L'Union européenne au service de l'ONU : le cas d'EUFOR RDC Congo**

Général Christian DAMAY, *Ancien Commandant d'EUFOR RDCongo*

**- Problèmes de coordination entre l'ONU, l'UE, et les autres**

Rafael DE BUSTAMANTE, *Secrétariat du Conseil de l'UE, Desk ONU, DG-IV*

**Discussion**

10h30 **Pause café**

10h45 **6<sup>ème</sup> séance : Les partenariats locaux**

Présidence de Jean ARNAULT, *Représentant spécial du Secrétaire général en Géorgie*

**- Identification et sélection des acteurs de terrain**

Pierre-Antoine BRAUD, *Chargé de recherche à l'Institute for Security Studies (Paris)*

**- Contacts et négociations avec les populations : l'exemple d'Haïti**

Sophie JOUINEAU, *Bureau Amérique latine, DAS, Ministère de la Défense*

**Discussion**

12h15 **7<sup>ème</sup> séance : Etude de cas : La Côte d'Ivoire**

Présidence du Général Abdoulaye FALL, *Ancien Force Commander de l'ONUCI*

**- L'articulation entre OPEX et OMP**

Général Elrick IRASTORZA, *Ancien Commandant de la Force Licorne*

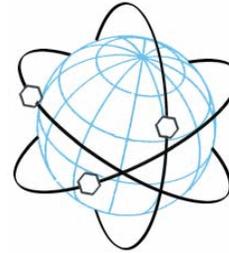
**- Maintien de la paix et reconstruction politique**

Patrick DAILLIER, *Professeur à l'Université de Paris X*

**Discussion**

13h45 **Clôture du séminaire (DAS – Centre Thucydide)**

**Déjeuner**



**Centre Thucydide**  
**Analyse et recherche en Relations internationales**

**Centre de conférences internationales**

19 avenue Kléber

75016 PARIS

**Vendredi 9 et Samedi 10 février 2007**

**Séminaire :**

**DOCTRINE DU MAINTIEN DE LA PAIX  
DES NATIONS UNIES**

**« FACTEURS DE SUCCES  
D'UNE OPERATION DE PAIX  
DES NATIONS UNIES »**

**Avec le concours de la DAS (Délégation aux Affaires stratégiques) du Ministère de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et du DOMP – ONU, New York**

**Vendredi 9 février 2007 - Matinée**

9h00 **Ouverture**

Serge SUR, *Directeur du Centre Thucydide*  
Jean ARNAULT, *Représentant spécial du Secrétaire général en Géorgie*  
Général Jean-Marc LAURENT, *Adjoint au Directeur des Affaires stratégiques, Ministère de la Défense*

9h30 **Présentation du projet de doctrine du maintien de la paix – cadre et objectifs du séminaire**

Ugo SOLINAS, *Best Practices Unit, Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP)*

9h45 **1<sup>ère</sup> séance : Conception et planification des opérations**

Présidence de Alvaro DE SOTO, *Coordinateur spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient*

- **Problèmes liés au processus décisionnel onusien**

Sylvie BERMANN, *Directrice NUOI, Ministère des Affaires étrangères*

- **Problèmes liés à l'élaboration du mandat**

Général Patrice SARTRE, *spécialiste de la gestion des crises contemporaines*

**Discussion**

11h15 **Pause café**

11h30 **2<sup>ème</sup> séance : Problèmes liés aux capacités**

Présidence du Général Alain PELLEGRINI, *Ancien Commandant de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban*

- **Relations avec les contributeurs de troupes et de police**

Col. George KILBURN, *Officier de Liaison Britannique auprès du CPCO, Ancien planificateur du DOMP auprès de la section du « Force Generation Service » (FGS)*

- **Poids des nations occidentales et le cas de la FINUL**

Josiane TERCINET, *Professeur, Directeur scientifique d'Espace-Europe (Grenoble)*

**Discussion**

13h00 **Déjeuner**

**Vendredi 9 février 2007 – Après-Midi**

14h30 **3<sup>ème</sup> séance : Commandement et contrôle**

Présidence du Général Jean-Marc LAURENT, *Adjoint au Directeur des Affaires stratégiques, Ministère de la Défense*

- **Problèmes de la chaîne de commandement duale – Articulation et discipline des contingents**

Jean-Jacques PATRY, *Chargé de mission FRS, Directeur du Centre Européen de Recherche Opérationnelle Militaire (CEROM)*

- **Premières leçons à tirer de la Cellule stratégique FINUL du DOMP**

Général François ESTRATE, *n° 2 de la Cellule stratégique*

**Discussion**

16h00 **Pause café**

16h15 **4<sup>ème</sup> Séance : Intégration des missions civiles et militaires**

Présidence de Rony BRAUMAN, *ancien président de MSF France, professeur associé à l'Institut d'études politiques (Paris)*

- **La répartition des tâches entre les volets civil et militaire**

Fabrice WEISSMAN, *Directeur de recherche à la Fondation Médecins Sans Frontières*

- **La coordination des activités militaires et des missions de police au sein d'une opération de paix**

Major-Général Gerardo CHAUMONT, *Commissaire de police, ONUCI et ancien Commissaire de police de la MONUC*

**Discussion**

## LES RELATIONS AVEC LES CONTRIBUTEURS DE TROUPES ET DE POLICE.

**George Kilburn**

*Officier de liaison britannique auprès du CPCCO*

D'abord, merci de m'avoir invité à contribuer à ce séminaire. Mon expérience de l'ONU et du DOMP est au niveau de travail. Pendant mes treize mois au service de constitution de forces (Force Génération Service) j'étais responsable de la MONUC. J'avais des contacts journaliers avec les pays contributeurs.

### **Question 1. Quel est l'impact de la composition d'une mission sur son efficacité sur le terrain? Faut-il toujours viser le plus large échantillon de contributeurs possible?**

Efficacité. Avant d'aller plus loin, il faut parler un tout petit peu d'efficacité. On peut parler d'efficacité purement militaire avec les composantes de concept, de moyen et de moral.

Formation. Bien Formé pour la tâche au niveau du personnel, et des unités, chaîne de commandement claire et apte à être intégré dans le système de la mission.

Équipement. L'équipement doit être en bon état et adapté à la mission.

Moral. Le moral est très important pour éviter les problèmes et pour s'assurer que les forces tiennent pendant les moments difficiles. Il est bien entendu presque impossible d'évaluer cet aspect avant que les troupes soient engagées.

Taille d'unité. Il faut éviter d'avoir trop de petites unités sur le terrain parce que ça complique les opérations et surtout la chaîne de commandement. Donc la contribution normale est plutôt du niveau bataillon pour l'infanterie et du niveau de la compagnie pour les spécialistes du type génie. Ça peut poser les problèmes pour les petits pays.

L'ONU est très exigeant sur l'équipement et la formation militaires des unités déployé et en conséquence tous les pays ne sont pas capable d'envoyer les troupes dans les missions ONU. Il y a des pays avec les grosses armées qui ont toujours les troupes (qualifiés au niveau technique) disponible pour les opérations. Ils ne sont pas toujours les meilleurs choix. **Et pourquoi.** Parce qu'il y a des autres facteurs:

La situation. Les troupes et les policiers doivent comprendre la situation politique et culturelle pour agir d'une manière efficace. Lorsque j'étais le chef du cabinet du général Diallo au Congo ma mentalité était Européen (pour ne pas dire britannique). A plusieurs reprises j'avais beaucoup de mal de comprendre pourquoi le général ne faisait pas ce à quoi je m'attendais. Une fois, des forces rebelles ont raté une date limite et j'ai proposé qu'on les sanctionne. Il m'a demandé si on a progressé – j'ai dit oui et il m'a expliqué que 'ça suffit – c'est l'Afrique et si on avance c'est déjà une bonne chose'. Il avait raison avec sa pensée africaine et moi avec mes pensées européens – j'avais tort. Si on a puni les rebelles ils se seraient retiré du processus et fait encore plus de bêtises. Tout ça pour

dire qu'une compréhension de la situation politique et culturelle est un grand atout et améliore l'efficacité au terrain. Les soldats de n'importe quel pays peuvent apprendre la culture mais il vaut mieux avoir les soldats qui la connaissent naturellement.

Langue. Pendant les opérations maintien de la paix, il faut parler à la population pour savoir ce qui se passe. On peut toujours utiliser les interprètes mais une unité de soldats qui savent parler la langue du pays seront plus efficaces que les autres.

**En clair comme exemple, en Afrique les forces africaines (avec une compréhension de la situation et la langue) peuvent être plus efficaces que les autres troupes même s'ils ne sont si bien équipés et formés.**

Les besoins de l'ONU au sens plus large Une partie de la force de l'ONU est sa diversité. Les éléments d'autres régions apportent quelque chose de différent et les idées nouvelles qui risquent d'être utiles. En plus les zones de conflit se trouvent souvent dans les régions où il n'y a pas assez de moyens pour traiter ces problèmes et donc il faut chercher plus loin pour les forces militaires et de police. Ceci dit, il faut encourager les nations en voie de développement à participer aux opérations de l'ONU et laisser la place pour qu'ils puissent le faire. Tout ça est au niveau pratique mais pour l'ONU, l'organisation mondiale, il y a aussi des raisons politiques pour avoir une force variée.

Pour conclure, la composition d'une force est très importante. Il faut que les troupes et policiers soient bien formés, bien équipés et croire en ce qu'ils font. Mais il doit y avoir un équilibre entre les forces de la région et les autres forces. En plus il faut aussi encourager l'engagement de nouveaux pays contributeurs élargir le réservoir de forces disponibles. On doit éviter de avoir trop de contributeurs parce que ça complique le commandement et risque d'avoir un effet négatif sur le terrain.

**Question 2. Comment assurer que le mandat confié par le Conseil de Sécurité reflète le niveau de disponibilité réel des troupes et de police pour l'accomplir.**

Cette question comporte deux volets à mon avis. Les opérations de l'ONU prolifèrent actuellement et il y a une limite aux forces disponibles surtout si on exige les unités aux normes d'efficacité militaires très élevées. La deuxième partie est que les forces sur le terrain n'ont pas toujours l'effet demandé ou attendu.

**Conseil de sécurité.** La façon traditionnelle de planifier les opérations est de faire une étude pour établir les moyens nécessaires pour remplir la tâche. On présente les résultats par un CONOPS pour avoir l'accord politique. Après l'accord il faut trouver les forces nécessaires. Le problème aujourd'hui est que les forces demandées ne sont pas toujours disponibles. Les lacunes les plus importantes concernent les hélicoptères, les avions, les unités médicales et les spécialistes d'état major.

Lorsque j'étais au DOMP, le Conseil de Sécurité a autorisé six hélicoptères de plus à Katanga l'année dernière. Avant qu'ils aient donné l'accord j'ai expliqué qu'ils seraient impossibles à trouver mais la demande a été faite quand même. En ce cas il était possible de trouver les hélicoptères civils mais on n'a pas pensé parce qu'on a demandé des hélicoptères militaires.

Avant de donner l'accord à un CONOPS, le conseil de sécurité doit s'assurer que les moyens nécessaires sont disponibles. Chaque CONOPS doit être accompagné d'un avis sur la disponibilité des forces prévues.

**Sur le terrain.** Même si on trouve les forces demandées, on n'est pas sûr d'avoir l'effet souhaité sur le terrain. Le cas le pire à la MONUC était les compagnies de génie qui étaient utilisées à moins de 50% de leur capacité. Parfois elles étaient mal gérées mais souvent il y avait un manque de volonté. Les nations avaient envoyé les troupes très bien équipées mais ils ont demandé que l'équipement soit gardé en bon état. Les chefs sur le terrain ont donc fait tout pour éviter que l'équipement soit utilisé.

Presque toutes les armées du monde ont un système d'évaluations d'unités. Ce système contrôle l'équipement aussi bien que l'effectif mais le bilan global est sur ce qu'elle fait (le produit). Actuellement, l'ONU contrôle les effectifs et l'équipement mais ne prend pas en compte l'effet. Si une unité n'est pas compétente il faut la renvoyer chez elle. Je sais très bien que cela ne serait pas facile mais si on veut avoir les opérations robustes il faut avoir les unités efficaces sur le terrain.

Pour conclure, le conseil de sécurité doit s'assurer que les forces demandées par le CONOPS pourront être disponibles avant de donner son accord au déploiement. En suite, il faut contrôler l'effet que les unités ont sur le terrain. S'il y a des unités qui ne sont pas utiles – il faut les reformer ou après avoir fait les comptes rendus nécessaires les renvoyer chez elles.

**Question 3 Quel impact de l'évolution vers un maintien de la paix plus « musclé » ou « robuste » pourrait-il avoir sur les relations avec les pays contributeurs, particulièrement en ce qui concerne la formation de personnel (militaires et police) et la mise en condition des contingents.**

Les forces de l'ONU ne sont pas faites pour faire la guerre. En plus cela n'est pas envisagé dans la doctrine. Cependant il est tout à fait possible qu'elles soient appelées à conduire des actions robustes. Les états membres de l'ONU envoient les forces pour plusieurs raisons aussi bien politique qu'économique. Ils acceptent un peu de risque mais ils ne veulent pas que leurs soldats soient tués - beaucoup d'entre eux ont du mal à accepter cette idée des actions musclées.

Normalement les troupes sont formées soit pour les opérations de haute intensité (la guerre) soit pour les opérations de basse intensité. Les opérations musclées de l'ONU exigent que les actions robustes (haute intensité) soient faites dans un cadre paisible (basse intensité) et avec les restrictions significatives sur les soldats (pas de blessés/morts). Les troupes doivent basculer d'un niveau à l'autre très vite et reviennent dans l'autre sens aussi rapidement. Tout cela n'est pas facile. Il faut les chefs et les soldats bien flexibles, il faut un système de commandement bien robuste avec vrai renseignement, et les contrôles sur place. J'ai fait ce genre d'action en Irlande du nord et je peux témoigner qu'il est très difficile – soit les soldats ont tellement peur de la justice qu'ils ne tiraient pas sur un malfaiteur soit ils sont trop agressifs et ils font des bêtises. Evidemment il faut trouver un équilibre entre les deux extrêmes.

Il y a très peu de pays qui ont des forces armées capables de faire ce genre d'opération actuellement.

Au niveau de formation il faut que tous les soldats soient éduqués avec les règles de la guerre (Law of Armed Conflict), et qu'ils comprennent que les droits de l'homme doivent être respectés. En même temps ils doivent être formés à conduire les actions violentes mais limitées.

Au niveau de mise en condition des unités il faut insister sur le fait que:

Ils comprennent les règles d'engagement pour qu'ils sachent quand ils peuvent utiliser la violence et à quel niveau. Ces règles doivent être bien simple et clairement écrites pour les soldats plutôt que pour les avocats.

Ils comprennent ce qu'ils font. Tous les soldats et les chefs doivent être conscients qu'ils sont dans le pays pour aider la population civile. Ceci est très important – trop de gens aussi bien observateurs que soldats sont dans les missions ONU pour d'autres raisons.

Ils sont entraînés de basculer d'une situation paisible à l'utilisation de violence très vite et aussi vite de se calmer et retourné.

Si l'ONU veut faire des opérations robustes il faut comprendre qu'il y aura des dommages collatéraux. Les troupes doivent avoir confiance dans les règles d'engagement. Lorsque j'étais au Congo j'ai parlé aux pilotes des hélicoptères d'attaque indiens qui m'ont dit qu'ils ne tiraient jamais sur les rebelles avec les missiles parce qu'il y avait toujours les civils avec eux. Ils expliquaient que la première fois qu'un pilote a tiré sur les rebelles les civils l'attendaient lorsqu'il a atterri pour demander son nom parce qu'ils croyaient qu'il y avait les femmes avec les rebelles et ils voulaient mettre le pilote devant la cour criminelle internationale.

Chez les pays contributeurs il y a un autre grand souci. Le système de commandement de l'ONU. Honnêtement ils ont peu de confiance dans le système actuel. Si on veut faire les opérations robustes, le C3I (Commandement, Control, Transmission et Renseignement) doit être efficace. Mais le problème le plus difficile est de changer la mentalité pour accepter que les actions militaires soit mené pour faire bien à la majorité même si elles tuent les malfaiteurs et font des dommages collatéraux.

Pour conclure. Il faut les troupes sophistiquées pour les opérations robustes onusiennes. Un gros effort de formation et de entraînement sera nécessaire mais pour attirer les pays à contribuer à ces opérations il faut d'abord améliorer le système de commandement dans quelques missions mais aussi de changer la mentalité de l'ONU pour accepter les actions militaires violentes.

## LE POIDS DES NATIONS OCCIDENTALES DANS LES OMP

### L'EXEMPLE DE LA FINUL

Josiane Tercinet

Professeur à la faculté de droit de Grenoble, membre du CESICE (Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes)

Questions posées :

- I. Comment interpréter le « retour » des pays occidentaux aux omp onusiennes ?
- II. Quelles sont les implications doctrinales de ce retour ?

Les « Occidentaux » à l'époque des blocs sont faciles à repérer ; ce sont les pays développés se réclamant du libéralisme économique et ils constituent à l'AG NU le groupe des pays occidentaux parce que, majoritairement, ils sont situés à l'ouest de l'URSS. On les dénombre donc surtout par opposition avec les pays de l'Est, les deux catégories étant supposées correspondre à des pays riches, ayant des systèmes politico-économiques différents.

Avec la disparition du bloc soviétique, le clivage idéologico-politique s'évanouit ; reste-t-il un Occident ? A priori, oui, puisque les Etats qui le composaient subsistent avec leur système ; simplement, la super puissance occidentale devient « hyper », faute de concurrent, en tous cas, dans un premier temps, en face. Les choses se compliquent toutefois quelque peu, car à l'AG NU, le « groupe des Etats occidentaux et autres » comprend les Etats d'Europe occidentale et les non-européens « classiques », Canada, Etats-Unis, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande. On y trouve encore les trois Baltes et aussi la Turquie, pour les votes mais elle figure aussi dans le groupe Asie.

Dans ce groupe, on rencontre donc des pays « petits » et des « grands » par la taille géographique et économique ; la plupart sont développés et leurs habitants sont titulaires d'un revenu annuel élevé, selon la terminologie de la Banque mondiale ; quatre sont rangés dans les pays à revenu moyen supérieur : les Baltes et la Turquie. Le groupe correspondant sans doute le mieux à l'idée d' « Occidentaux » est celui des 24 pays à revenus élevés membres de l'OCDE (RNB/hab/an supérieur à 9076\$ US) repérés par la Banque mondiale, sachant qu'il comporte la République de Corée, qu'on ne rangerait pas spontanément dans les « Occidentaux » et ce qui devrait conduire à observer l'attitude en matière de contribution aux omp de 23 Etats ; c'est beaucoup, mais en même temps, cela revient à laisser de côté la Russie, membre permanent certes issue de l'ex Est, classée comme la Turquie dans les pays à revenu moyen supérieur ou la Chine (mb P), l'Inde et le Brésil, les nouveaux géants, quoique encore pays à revenu moyen inférieur. Faudrait-il alors plutôt regarder du côté des « puissances » avérées ou potentielles ? Les quatre susnommés disposent d'une capacité d'influence non négligeable, notamment en matière militaire. La Chine est, on vient de le percevoir un peu mieux, une puissance nucléaire fort sophistiquée ; elle devient incontournable dans le continent africain...

Vu leur relative homogénéité en terme de développement, il peut apparaître utile de se pencher sur les 23 Occidentaux, ne serait-ce que pour analyser leur souci de jouer un rôle en matière de mp, de montrer leur intérêt et leur capacité à être encore des puissances dans un monde où le camp occidental est, non pas sur le déclin, mais en train de perdre l'exclusivité du leadership. Quand les autres deviennent plus égaux, il faut garder des avantages comparatifs : peut-on et veut-on les préserver en matière de mp, un domaine d'influence non négligeable ? Il semble que la réponse soit positive puisqu'après un éloignement des Occidentaux du maintien de la paix on observe un relatif retour (I), mais un retour surtout européen, monocentré, donc partiel et conditionné (II) ;

## **I. - UN ELOIGNEMENT SUIVI D'UN RELATIF RETOUR**

S'il y a « retour », c'est qu'il y a eu éloignement, départ.

### **A. L'éloignement.**

Les Occidentaux ont-ils déserté le mp ? Au sens large, non.

1.

a. Les Occidentaux sont en effet constamment présents et dominants dans les opérations multinationales placées sous la conduite d'un Etat ou d'une organisation comme l'UE ou l'OTAN, de Tempête du désert en Irak en 1991 à la SFOR<sup>1</sup>, la KFOR<sup>2</sup>, la FIAS(Afghanistan)<sup>3</sup> (commandement OTAN dans les trois cas, du moins dans la période récente), la MPUE en Bosnie-Herzégovine<sup>4</sup> ou Althéa de l'UE en Bosnie-Herzégovine<sup>5</sup>. Il est devenu banal de faire observer qu'une sorte de division des tâches s'est établie entre les opérations des Nations Unies et les opérations multinationales autorisées (dans les meilleurs, et, heureusement, la plupart des cas) par le Conseil de sécurité sous conduite d'un Etat (Etats-Unis en Irak, en Somalie, en Haïti, France au Rwanda, Italie en Albanie, Australie au Timor oriental, virtuellement le Canada en RDC) ou d'une organisation intergouvernementale qui prennent en charge les opérations « musclées » de rétablissement ou de consolidation de la paix ; ces opérations n'ont jamais été désertées par les grandes puissances dans leur globalité, même si, pour le Rwanda, la France ne rencontra guère de concurrents pour Turquoise. Elles participent aussi à des opérations non coercitives comme la FMO présente dans le Sinaï ; sur 1694 hommes en novembre 2006, la moitié est d'origine occidentale (dont 687 Américains), l'autre moitié venant du tiers monde.

b. Par ailleurs, les grandes puissances occidentales n'hésitent pas à prêter main forte à l'ONU dans des cas de figure variés : France en Côte d'Ivoire (avec Licorne, mais elle a aussi 198 h, début 2007, dans l'ONUCI), UE en RDC (Bunia en 2003, puis opérations électorales en 2006). Cette

---

<sup>1</sup> Au moment de sa terminaison en 2004, 15 des « 24 » OCDE y participent, dont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, membres P du CS (Guide du mp 2005 p 287)

<sup>2</sup> Début 2007, sur 15654 hommes, Allemagne, Etats-Unis, France et Italie envoient plus de 9500 hommes auxquels s'ajoutent plus de 2000 provenant d'Autriche, Espagne, Finlande et Grèce ; 18 des « 24 » y figurent (site [www.operationsdepaix.net](http://www.operationsdepaix.net)).

<sup>3</sup> A l'été 2006, sur 20674 hommes, 16875 proviennent de 5 « grands » Européens (Grande-Bretagne, France, Italie, Espagne, Pays-bas) des Etats-Unis et du Canada, et donc de 3 membres P du CS ; la proportion des Occidentaux est encore plus évidente depuis que récemment, la totalité des forces américaines sont comptabilisées avec la FIAS (site [www.operationsdepaix.net](http://www.operationsdepaix.net)).

<sup>4</sup> Sur 207 hommes en juillet 2006, 174 proviennent de l'UE et les effectifs les plus importants viennent des Occidentaux (dont le Canada) (site [www.operationsdepaix.net](http://www.operationsdepaix.net)).

<sup>5</sup> En février 2006, sur 6680 hommes, 5818 viennent de l'UE et les 7 premiers participants par les effectifs font partie des « 24 » : Allemagne, Autriche, Espagne, France, Italie, Pays-bas, Royaume-Uni) auxquels s'ajoutent Canada, Suisse, Norvège et Nouvelle-Zélande (site [www.operationsdepaix.net](http://www.operationsdepaix.net)).

forte présence occidentale dans les opérations de paix non onusiennes (et en général de création post-système des blocs) ne s'est jamais démentie et cela peut expliquer une certaine désertion des opérations onusiennes. Les Occidentaux ne peuvent être partout et il vaut mieux qu'ils figurent en bonne place dans les opérations « dures », sous chapitre VII habituel (la FMO est en dehors) ; leurs capacités sont indispensables. D'un autre côté, les Occidentaux acceptent d'aider en matière de matériel et d'appui logistique les pays déficients : dans un rapport de décembre 2006<sup>6</sup>, le Secrétaire général expose que sur une base bilatérale, l'ONU négocie avec les Etats qui en ont les moyens la fourniture de matériel et de moyens logistiques aux pays fournisseurs de contingents qui en ont besoin : France et Belgique en Côte d'Ivoire, Belgique pour la MONUC (au profit du Bénin), Etats-Unis dans le cadre de la MINUS pour le bataillon rwandais (dans ce cas, il semble que l'accord soit intervenu directement entre les deux Etats). En toute hypothèse, les 23 occidentaux contribuent pour un peu plus de 90% au budget des omp de l'ONU.

## 2.

Il est vrai qu'ils ont quelque peu déserté les opérations onusiennes après les déconvenues en Somalie, au Rwanda et en ex-Yougoslavie. S'exprimant dans l'été 2005<sup>7</sup>, le Secrétaire général adjoint chargé du DOMP regrette : « le nombre de pays occidentaux fournissant des contingents au système des Casques bleus a, de fait, considérablement diminué. Représentant encore 40 % des contributions à la fin des années 1990, leur part est tombée en dessous de 10 % avec des répercussions importantes sur les capacités militaires des opérations de paix des Nations Unies. L'absence des pays occidentaux parmi les fournisseurs de contingents est particulièrement marquée en Afrique. Des Etats qui fournissaient auparavant d'importants contingents, comme le Canada, ont notablement réduit leurs contributions » et il appelle de ses vœux un renforcement des contributions occidentales au-delà des capacités techniques, qui constituerait, on le comprend, un signal fort d'intérêt pour l'ONU. Il est évident, pour le Canada, que sa forte et désormais contestée au plan interne, participation à la FIAS (2508 hommes en août 2006, 2765 au 15 janvier 2007) explique sa désaffection à l'égard de l'ONU.

On peut également reprocher aux Occidentaux et plus particulièrement aux Etats-Unis de pousser à un retrait trop rapide des forces sur le terrain, comme au Timor Oriental, alors qu'elles sont laissées ailleurs comme à Chypre ou au Sahara occidental.

En décembre 2000<sup>8</sup>, aucun des « 23 » ne figure dans les 10 premiers contributeurs et le premier d'entre eux est 14<sup>e</sup> avec 885 hommes (sur un total de 37733 déployés, le principal fournisseur, le Nigeria contribuant pour 3525 hommes) : ce sont les Etats-Unis ; le premier membre P du CS est donc 14<sup>e</sup> ; à la 21<sup>e</sup> place on trouve Finlande et Nouvelle-Zélande avec 723 hommes, la France apportant 498 h, le Royaume-Uni, 594, la Russie, 290 et la Chine, 98, soit pour les membres permanents : 2365, loin de 10%.

En décembre 2001, dans les 10 premiers figurent Australie et Portugal ; les Etats-Unis sont 18<sup>e</sup> avec 750 ; le Royaume-Uni, 19<sup>e</sup> avec 714, la France, 27<sup>e</sup> avec 483, la Russie 30<sup>e</sup> avec 353 et la Chine 44<sup>e</sup> avec 129, soit pour les MP 2429 sur 47108, soit à peine plus de 5%, le Bangladesh étant n<sup>o</sup> 1 avec 6010 et le Canada 32<sup>e</sup> avec 295.

---

<sup>6</sup> Application des recommandations du Comité spécial des omp, A/61/668/Add 1, 22 décembre 2006, §18.

<sup>7</sup> Guide du maintien de la paix 2006, p 26. Pour le guide du maintien de la paix 2006, les contributions ayant été rédigées pour l'été 2005.

<sup>8</sup> NB : entre janvier et décembre 2000, les effectifs des omp passent de 18643 à 37733, après avoir connu un creux à 12084 en juin 1999. En août 1995 : 68894, en décembre 1995 : 31031 : fin de l'ex-Forpronu en Croatie et BH.

En janvier 2005, dans les 10 premiers fournisseurs des 65050 h ne figure aucun « occidental » ; le 1<sup>er</sup> MP est la Chine (16<sup>o</sup>) (1038h), montée en puissance dans le mp à partir de 2004 ; le 1<sup>er</sup> occidental, la France, est 21<sup>o</sup> avec 606 h, UK est 27<sup>o</sup>,431 h, les US sont 28<sup>o</sup> avec 428 h et la Russie est 31<sup>o</sup> avec 363 h alors que le 1<sup>er</sup>, le Pakistan fournit 8133 h contre 2866 pour les MP (un peu plus de 4%).

En janvier 2006, sur 80368, les occidentaux fournissent 3923 h alors que le n<sup>o</sup> 1, le Bangladesh apporte 10154 h, la France, 22<sup>o</sup> avec 586, US 31<sup>o</sup> avec 370, UK 33<sup>o</sup> avec 365 (Chine, 15<sup>o</sup> avec 1060 et Russie 46<sup>o</sup> avec 216, ce qui porte l'effectif des M P à 2597) ; l'Italie fournit alors 114 h (55<sup>o</sup>).

Plus récemment, on note une évolution. Un certain retour des Occidentaux vers le mp onusien se manifeste, sans qu'il s'agisse d'un raz de marée et en toute hypothèse, le retour ne peut être que relatif puisqu'il n'y a jamais eu départ total.

## **B. Un retour relatif**

En décembre 2006, sur 80368 h engagés dans des opérations onusiennes, Pakistan, Bangladesh et Inde fournissent certes 29031 h, mais on assiste à une montée en puissance de certains Occidentaux : Italie 8<sup>o</sup> avec 2462, France 10<sup>o</sup> avec 1988, Espagne 15<sup>o</sup> avec 1353, Allemagne 18<sup>o</sup> avec 1143, les autres ne dépassant pas 531 (Irlande), US et UK étant vers 350 (Chine 1666 et Russie 291, soit pour les M P 4627, leur « bonne » performance étant due essentiellement à la remontée française). L'effet Liban joue pour plusieurs Européens : Italie, France, Espagne et Allemagne.

Cela appelle plusieurs remarques : tous les membres permanents contribuent et l'évolution de leur présence dans les années récentes n'est pas identique. Au début des années 2000, les Etats-Unis sont relativement présents : 885 en 2000, 750 en 2001 puis en 2005 428 et en 2006, 370 puis 324 : l'effet Irak/Afghanistan est là.

La Russie a une présence modeste mais régulière, autour de 300 h.

La Chine, qui bouda longtemps le mp onusien, monte en puissance : de 98 (décembre 2000), elle passe à 129 en décembre 2001, à 1038 en janvier 2005, 1060 en janvier 2006 et 1666 en décembre 2006<sup>9</sup>. Il est vrai aussi que l'armée de terre chinoise comprend à elle seule 1,9 million de soldats... Le Royaume-Uni a un profil un peu semblable à celui des US, avec une chute moins marquée : 595 en décembre 2000, 714 en décembre 2001, 431 en janvier 2005, 365 en janvier 2006, 358 en décembre 2006 : l'effet Irak est là aussi.

La France opère un « come-back » saisissant avec le Liban : elle passe de 586 en janvier 2006 à 1988 en décembre 2006, avec les 3 autres Européens

Le soi-disant « principe » de non participation des membres permanents qui s'applique pleinement pour les FUNU I et II et l'ONUC, mais ne joua pas à Chypre ni pour la FINUL et peu pour la FSNU (les US apportent un soutien aérien) et qui finalement valut surtout pour les deux super grands durant le système des blocs, n'est plus qu'un lointain souvenir. Pour autant, les membres permanents ne cherchent pas à occuper à l'heure actuelle une place déterminante.

---

<sup>9</sup> Voir le bulletin n<sup>o</sup>76, octobre 2005 « Le maintien de la paix », CEPES, UQAM, « Une Chine partagée entre la responsabilité et la prudence : sa participation aux omp ».

Jusqu'en 1978, les forces sont de composition essentiellement occidentale, même si l'on tente de leur appliquer à partir de la FUNU II (1973) le principe de répartition géographique équitable ; la situation est aujourd'hui toute différente ; les Occidentaux ne se sentent pas impliqués au premier chef dans le maintien de la paix onusien et laissent les pays du tiers monde occuper les premières places, au détriment de la capacité de dissuasion des forces de casques bleus.

L'implication des Occidentaux dans le maintien de la paix s'exprime donc de manière diversifiée ; ils sont à l'heure actuelle davantage présents dans les forces multilatérales ou celles dirigées par des organisations relevant de leur mouvance que dans le maintien de la paix onusien, mais leur contribution à celui-ci passe par des procédés divers : à côté de la modeste fourniture de troupes, il y a depuis toujours l'appui logistique au transport des troupes et s'ajoute désormais un appui ponctuel aux Etats voire aux forces dans le besoin (Artémis, Licorne) dans le besoin . Les Occidentaux ne sont peut-être pas très présents dans le MP onusien, mais ils sont dans son environnement, ce qui à la fois leur laisse des coudées plus franches et traduit leur souci d'être présents là où leurs intérêts sont en cause (France en Côte d'Ivoire, Etats-Unis en Afghanistan, Etats-Unis et R Uni en Irak).

Il serait certes préférable que les puissances occidentales soient impliquées dans le maintien de la paix à hauteur de leurs capacités ; leur participation serait un signal politique fort d'appui à l'ONU et elle contribuerait à accroître l'efficacité des forces sur le terrain.

Le relatif « retour » de certains d'entre eux lié au cas libanais constitue-t-il un signe réellement positif ou n'est-il que relatif et destiné à demeurer sans lendemain ? D'autre part, la manière dont il se manifeste n'est pas sans soulever quelques autres interrogations.

## **II. - UN RETOUR PARTIEL ET CONDITIONNE.**

### **A. Un retour partiel.**

Pour l'instant, le regain d'intérêt direct pour les omp onusiennes des occidentaux ne se manifeste guère qu'à l'égard de la FINUL : il est très « monocentré ». Ailleurs c'est la désertion ou peu s'en faut (par tradition, maintien d'une présence britannique relativement importante à Chypre : 269 h sur 917 au 31 12 2006), comme au Congo ou en Côte d'Ivoire

Si, par nécessité, on se focalise sur le cas Liban, qu'en résulte-t-il ?

Il n'y a pas exactement « retour » mais plutôt renforcement d'une présence jamais démentie quoique d'intensité variable.

Lors de sa constitution en 1978 la FINUL a une composition largement occidentale. A la mi-juin 1978, sur 5840 h, elle compte, presque à parité, 2881 soldats d'Etats occidentaux (France avec 1244, Norvège avec 927, Irlande 665, Canada 102), 2959 de pays du tiers monde (Fidji, Iran, Népal, Nigeria, Sénégal; le Ghana ne viendra qu'en septembre 1979) et aucun de l'Est. Evidemment, la présence française, membre P du CS attire l'attention. Elle est liée à deux facteurs. La France souhaitait depuis quelques années jouer un rôle dans le maintien de la paix onusien<sup>10</sup>, la carte onusienne lui paraissant désormais une bonne carte à jouer. D'autre part, historiquement, la France entretient des liens particuliers avec le Liban.

---

<sup>10</sup> Voir la position de la France exprimée par son représentant au CS, M de Guiringaud le 25 octobre 1973 : S/PV 1750, p 51 et s.

Dès le XII<sup>e</sup> siècle, elle s'est érigée en protecteur des chrétiens de la montagne libanaise. En 1799, au moment du siège de Saint Jean d'Acre par Bonaparte, l'armée de ce dernier fut ravitaillée par l'émir Béchir, de la montagne libanaise, et opposé aux Ottomans. En 1860, après que les eurent montés les Druzes contre les chrétiens de la montagne libanaise et en Syrie, ce qui aboutit au massacre de milliers de chrétiens, la France reçut mandat des puissances du Concert européen de rétablir le calme en envoyant un corps expéditionnaire ; par ailleurs, les cinq membres du Concert européen réunis à Beyrouth avec la Turquie adoptèrent le 9 juin 1861 un statut, modifié en 1864, dotant la montagne libanaise d'une autonomie réelle par rapport à Constantinople, sous l'autorité d'un gouverneur chrétien (nommé par la Sublime Porte)<sup>11</sup>. Après la première guerre mondiale, la France devient titulaire du mandat sur la Syrie et le Liban et pousse alors à la création du Grand Liban, c'est-à-dire le Liban actuel, composé de la Montagne et de la plaine côtière qui comprend les grandes villes et l'on sait que ce n'est pas sans mal que la France a quitté le Liban en 1946, après avoir été à l'origine du pacte national de 1943.

A chaque crise dans la région, la France montre son intérêt pour le Liban : en 1958, 1967, 1968 et dès le déclenchement de la guerre civile en 1975<sup>12</sup>. Depuis 1978, la France est constamment présente au sein de la FINUL, quitte à réduire sa participation au profit de la force multinationale à Beyrouth en 1982, puis à retirer presque tout son bataillon d'infanterie en 1986 et une partie du bataillon logistique. Mais au titre des Occidentaux, il y a constamment une implication importante de l'Irlande, de la Finlande de la Suède, de la Norvège, selon les périodes. La FINUL initiale est donc une force assez paritairement européenne occidentale et « tiers mondisée ».

Ce caractère subsiste dans les années plus récentes. Dans les années 1990 on voit apparaître la Pologne puis vers 2000 l'Ukraine. Fin 1997, sur 4468 h, 2638 sont des Européens et 2007 des « Occidentaux », l' « intrus » étant la Pologne. A partir de la décrue des effectifs amorcée fin 2001 la part du tiers monde augmente : en décembre 2001, sur 3494h, il n'y a plus que 1411 Européens, dont 1121 Polonais et Ukrainiens mais seulement 233 Français ; en décembre 2002, sur 2004 h, 704 Européens, dont 440 Polonais et Ukrainiens et 204 français ; les chiffres restent stables en 2004-2005. Autrement dit, jusqu'à l'épisode récent, les Occidentaux sont constamment présents dans la FINUL, mais ce sont uniquement des Européens et leur part relative décroît au moment du « reformatage » de la FINUL dans une période de moindre tension ; depuis une vingtaine d'années, la France a renoncé à y jouer le premier rôle. Cela peut s'expliquer à la fois par le moindre intérêt des Occidentaux pour le maintien de la paix onusien, mais aussi, dans le cas précis, par la situation plus calme et plus stable quelques années après la fin de la guerre civile (1990) qui requiert une moindre présence de forces armées de standard élevé.

La guerre de 33 jours (12 juillet au 13 août 2006) oblige à reconsidérer la situation. Très vite se font jour quelques flottements sur la nature de l'opération à mettre en place une fois obtenue la fin des hostilités. Fin juillet Israël, dénonçant la partialité de la FINUL en faveur du Hezbollah et son inefficacité, souhaite une force musclée fournie par des Etats comme l'Allemagne, l'Italie, la France, la Russie et la Turquie, pour équilibrer la participation chrétienne<sup>13</sup> ; les Etats-Unis, qui n'entendent pas participer, sont favorables à une force sous commandement OTAN, idée à laquelle s'oppose immédiatement la France<sup>14</sup> qui semble plutôt pencher dans un premier temps pour une force multinationale et son président n'est pas hostile à ce que la France joue le rôle de

---

<sup>11</sup> Adib PACHA, *Le Liban parès la guerre*, imprimerie Paul Barbey, Le Caire, 1919 (avec le statut révisé en 1964 en annexe, reprint en 2005 par les éditions Byblion de Byblos.

<sup>12</sup> J T FINUL p352

<sup>13</sup> *Le Monde*, 26 juillet 2006.

<sup>14</sup> *Le Monde*, 26 juillet 2006.

nation-cadre<sup>15</sup>. Du côté de l'UE, alors que J Solana penche pour une force largement composée d'Etats européens mais plutôt sous commandement de l'ONU, le commissaire européen au développement estime qu'une force internationale de stabilisation serait préférable, à l'instar du Secrétaire général des Nations Unies<sup>16</sup>.

Finalement, c'est le Liban qui oriente en faveur du renforcement de la FINUL en raison du risque de voir une force multinationale perçue comme une force d'occupation impérialiste<sup>17</sup>. C'est ainsi qu'est créée la « FINUL II » ou « FINUL Renforcée » par la résolution 1701 du 11 août 2006 sur la base d'un projet américano-français, largement révisé ensuite par la France pour tenir compte d'une large hostilité du Liban à une référence au chapitre VII (et à quelques subtilités sémantiques intéressant l'emploi des termes « arrêt », ou « cessation » des « hostilités » ou « cessez-le-feu ») ; la France se satisfait in fine d'une non référence au chapitre VII et à l'idée de déploiement d'une force en l'absence d'un règlement politique dès lors que le Liban s'engage à déployer son armée au Sud ensemble avec la FINUL au fur et à mesure du retrait israélien.

Une fois la nature de la force déterminée après des acrobaties rédactionnelles d'importance, il faut trouver des contributeurs. Il n'est pas évident de parler de « retour » ; c'est plutôt l'image du tango qui vient dans un premier temps. Il est évident qu'il faut des contributeurs crédibles disposant de capacités de déploiement rapides et efficaces, mais qui en même temps ne deviennent pas un élément de complication dans cette zone géographique si spéciale. Par ailleurs, la force ne peut pas émaner exclusivement d'Etats occidentaux sous peine d'apparaître partielle et impérialiste. Il faut donc des Etats musulmans. D'un autre côté, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ne sont pas bien venus pour cause d'Irak, et n'ont d'ailleurs ni prétentions ni envie. Est donc souhaitable une force musulmane/européenne comme le déclare le précédent vice-Secrétaire général de l'ONU<sup>18</sup>. Israël ne veut pas de certains pays musulmans qui se portent candidats mais n'ont pas de relations diplomatiques avec lui<sup>19</sup> ; c'est ainsi que le Bangladesh sera écarté, l'Indonésie acceptée (850 h début 2007), la Malaisie minimisée (102 h) alors que la Turquie (509 h), souhaitée, va avoir quelques difficultés à accepter, l'opinion publique et les forces politiques n'étant guère favorables<sup>20</sup>.

Du côté des Européens, on assiste à quelques effets d'annonce un peu improductifs avant que tout ne finisse par venir à point. Dans un premier temps, la France et l'Italie se mettent en avant. La France exerce le commandement de la FINUL I et puisqu'il est évident qu'elle va participer, le président français ayant offert 2000 h dès le 24 juillet, elle semble devoir commander, au moins initialement la II. Or juste après l'adoption de la 1701, la France amorce une gesticulation qui sera mal interprétée, faute de communication adéquate. Elle annonce le 17 août une contribution de 200 h, évidemment bien en deçà de ce qu'elle avait annoncé, dans le but en réalité d'obtenir des garanties de l'efficacité de la force en matière de règles d'engagement et d'organisation de la chaîne de commandement.

Il y a quelques justifications à cela : l'épisode du Drakkar à Beyrouth en 1983, le fait que la moitié des victimes de la FORPRONU aient été des Français, ont laissé des souvenirs douloureux dans l'armée française et les militaires ne veulent pas partir dans une mission douteuse. Du coup, la France semble ne pas vouloir s'engager à la hauteur espérée. C'est l'Italie qui apparaît comme le bon élève de la classe en annonçant le principe d'une participation de 3000 h, qui devrait lui valoir

---

<sup>15</sup> Interview du président J Chirac, Le Monde, 27 juillet 2006.

<sup>16</sup> Le Monde, 26 juillet 2006.

<sup>17</sup> Le Monde, 13/14 août 2006.

<sup>18</sup> Le Monde, 20/21 août 2006.

<sup>19</sup> Le Monde, 27/28 août 2006.

<sup>20</sup> Le Monde, 7 septembre.

le commandement<sup>21</sup>. Or en pratique, la France est déjà sur place dans la FINUL I avec 200 h ; elle est dans la zone maritime avec les 1800 h de l'opération Baliste, venue évacuer ressortissants français et européens au début de la guerre et restée sur place, notamment pour ravitailler la FINUL, alors que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont rappelé leur bateaux une fois l'évacuation achevée ; par ailleurs les fameux 200 h sont les premiers militaires à arriver sur zone pour renforcer la FINUL<sup>22</sup>.

La France est donc un premier de la classe qui ne sait pas, dans un premier temps, annoncer sa couleur. Tout rentre dans l'ordre après que le chef de l'Etat eût annoncé le 24 août l'envoi de 2000 h, une fois obtenues les garanties nécessaires<sup>23</sup> et exprimé le souhait que la France conserve le commandement initial ; ce qu'elle obtiendra, la charge devant passer à l'Italie en février 2007. L'honneur est sauf... Il est tout de même intéressant de relever que durant les quelques jours où la France a été critiquée car elle semblait se dérober, elle a été soutenue par le président Bush<sup>24</sup>. D'ailleurs, l'Italie fait à son tour savoir, après avoir annoncé sa forte contribution, que celle-ci est soumise à des conditions intéressant la nature de la mission et les règles d'engagement<sup>25</sup>. Il n'y a pas d'Europe sans divas.

D'autres difficultés apparaissent du côté de l'Allemagne. Durant le déroulement du conflit la question d'une participation divise la classe politique allemande, qui imagine mal un face à face entre soldats de la Bundeswehr et israéliens. Mais les Israéliens eux-mêmes, dont le premier ministre souhaite une présence allemande<sup>26</sup>. Dès lors, le gouvernement allemand décide le 13 septembre d'envoyer jusqu'à 2400 h, à condition de ne pas avoir de troupes sur le terrain pour éviter d'avoir à rencontrer l'armée israélienne ; la participation prendra donc une forme navale, puisque la FINUL II est dotée d'un élément naval, nécessaire pour aider le gouvernement libanais à empêcher le trafic d'armes (articles 8, 11 et 14 de la 1701). Or le Liban entend avoir un contrôle total sur une bande côtière de 6 à 7 milles (11 à 13 km), ce qui de l'avis des marins allemands, ne leur permettrait pas d'exercer un contrôle effectif. Après négociation avec les autorités libanaises, un compromis est trouvé : des officiers libanais monteront à bord des navires allemands et seront consultés pour toute activité dans la zone proche du littoral. L'opinion publique allemande n'est pas favorable à cette mission<sup>27</sup>.

La participation des autres Européens occidentaux, notamment Espagne, Belgique, Grèce pour prendre les plus importants contributeurs d'entre eux, n'a pas soulevé de difficulté particulière. Finalement, début 2007, l'Italie envoie 2415 h, la France 1617, l'Espagne 1277 et l'Allemagne 903, pour prendre les contributions excédant 900 h (au 17 janvier 2007, la FINUL compte 11570 h dont 1758 dans la flotte navale).

Si certains Etats occidentaux européens ont ainsi accepté de s'engager plus massivement dans une opération onusienne que ce n'était le cas au cours des années récentes, ils l'ont fait à leurs conditions, du moins pour les plus significatifs d'entre eux et cela modifie certaines habitudes onusiennes.

## **B. Un retour conditionné**

---

<sup>21</sup> Sur ces épisodes : Le Monde, 27 juillet, 20/21, 22, 26, 27/28 août 2006.

<sup>22</sup> Le Monde, 22 août 2006.

<sup>23</sup> Le Monde, 26 août 2006.

<sup>24</sup> Le Monde, 22 août 2006.

<sup>25</sup> Le Monde, 25 août 2006.

<sup>26</sup> Le Monde, 26 juillet et 15 septembre 2006.

<sup>27</sup> Le Monde, 15 septembre 2006.

Après l'adoption de la 1701, les responsables onusiens pressent la France de fournir des forces et de prendre le commandement. Le 14 août, la France envoie au Liban cinq officiers du génie et à New York deux planificateurs militaires pour aider le DOMP à élaborer un concept d'opération, la carte et le calendrier de déploiement. La France négocie des règles d'engagement et un concept d'opération précis par rapport à une résolution qui, quoique déjà élaborée avec soin, laisse dans l'ombre les limites exactes du rôle de la FINUL en matière de désarmement, de rôle respectif de la FINUL et de l'armée libanaise, de règles d'engagement, a priori musclées quand on lit la résolution mais ambiguës puisqu'il n'y a pas de référence au chapitre VII. Elle souhaite par ailleurs une chaîne de commandement courte et laissant suffisamment d'autonomie au commandement opérationnel. Ce n'est qu'une fois ces garanties obtenues que la France annonce une participation substantielle le 24 août. Cela retarde la constitution de la force et donne le sentiment que les grandes puissances manquent d'enthousiasme à s'engager et d'un autre côté dictent leurs conditions, bref que l'ONU est quelque peu instrumentalisée.

L'impression se renforce avec la création au sein du DOMP d'une « cellule stratégique », en fait un véritable état-major spécifique à la FINUL dirigé par un Italien, ce qui semble révéler une certaine méfiance quant à l'aptitude de l'ONU à diriger une opération.

Qu'en penser ? Le maintien de la paix « classique » reposait sur le consensualisme ; voilà qu'il intègre désormais la négociation pied à pied aux conditions des contributeurs ; le consensualisme signifie que l'organisation propose, définit l'opération et ensuite les contributeurs acceptent de participer sur ces bases. Ici ce sont les principaux contributeurs qui monnaient leur participation à leurs conditions. Est-ce toujours de la sécurité collective ou est-ce le retour du Concert européen, puisque, pour le coup, ce sont des Européens qui dictent et conditionnent (France et Italie) ? sans doute y a-t-il en l'affaire une certaine instrumentalisation de l'ONU.

D'un autre côté, la démarche s'inscrit dans la logique du rapport Brahimi : disposer de mandats clairs et réalistes, garants de l'efficacité de la mission. La difficulté tient au fait que l'élaboration de tels mandats devrait pouvoir se faire au sein du DOMP et pour chaque opération. Car l'affaire de la FINUL laisse un peu l'impression de missions à deux vitesses : celles auxquelles les grandes puissances ne s'intéressent que modérément et qui sont totalement maîtrisées par l'Organisation, et les missions « de luxe », celles pour lesquelles on a besoin des grandes puissances, qui en même temps les intéressent et pour lesquelles on assiste à un retour à l'interétatisme à la place l'Organisation « mondiale » (comme l'écrivait Michel Virally). Déjà la multinationalisation de nombreuses forces de paix marginalise l'Organisation et elle doit de plus en plus collaborer avec des organisations régionales. On dit parfois que la souveraineté de l'Etat est grignotée par le haut et le bas. Là c'est la globalisation de la sécurité collective qui souffre.

Une hirondelle ne faisant pas le printemps, il ne faut peut-être pas exagérer les inconvénients du cas FINUL s'ils se traduisent par la réussite d'une opération dans laquelle se seront impliqués des Etats occidentaux importants, sans doute désireux de préserver ainsi leur standing. Cela devrait surtout engager l'Organisation à se doter de moyens de planifier puis conduire de manière plus « professionnelle » les opérations de manière à écarter les donneurs de leçons et les tuteurs ; c'est un problème de moyens autant que de volonté ; le deuxième aspect relève de l'Organisation, pas le premier. Les Etats sont-ils prêts à donner à l'Organisation les moyens d'une réelle autonomie dans la définition et la conduite des OMP pour lesquelles elle dépend totalement de leur volonté contributrice ? C'est évidemment un problème au cœur de la question.

Du moins la préférence marquée par le Liban pour une FINUL renforcée plutôt que pour une opération multinationale est-elle rassurante pour l'Organisation : celle-ci présente une utilité et dans certains cas, elle est incontournable précisément en raison de sa relative modestie ; elle

apparaît plus respectueuse de la souveraineté de l'Etat, qui par hypothèse est en position de faiblesse quand il requiert une intervention de la communauté internationale pour survivre. Elle n'est donc pas un égalisateur de puissance mais un préservateur de souveraineté et de dignité nationale. Le Liban connaît fort bien la question, qui expérimenta la multinationalisation des forces dans les années 1982/83, quand l'ONU était devenue persona non grata en matière d'opérations de paix.

## **Cellule Militaire Stratégique de la FINUL: Premiers enseignements**

**Général François Estrate**  
*N° 2 de la Cellule stratégique*

Après 4 mois de fonctionnement

### **I. Un contrat opérationnel spécifique entre l'ONU et les contributeurs principaux:**

#### **Un cadre d'emploi particulier**

- Contexte général, La résolution 1701, équilibre politique sous conditions :
  - hypothèse de l'autorité de l'Etat libanais
  - Israël qui demande des comptes
  - un Liban fragile dans une région sous tension
- Un mandat politico-militaire ambitieux
  - Chap 6 avec des dispositions fortes concernant l'emploi de la force
- Un rôle militaire central et complexe,
  - deux effets simultanés à obtenir : crédibilité et confiance
  - Dans une stratégie globale ou les impacts de l'action militaire ont des effets sur les autres domaines politique diplomatique social économique....,

#### **Une forte exigence exprimée par les pays contributeurs**

- Demande d'une chaîne de commandement robuste, de ROEs donnant toute la liberté d'action à la force
  - Capacité de réaction aux crises avec une continuité de la chaîne de commandement de l'ONU du niveau tactique sur l'AOO jusqu'au HQ de New York
  - Des forces conservant en toutes circonstances liberté d'action : liberté de mouvement, capacité permanente d'exécuter le mandat.

#### **Un engagement du SG vis-à-vis des pays contributeurs**

- Decision du SG de renforcer l'expertise militaire du DOMP avec des officiers fournis par les TCC
  - Stratégie opérationnelle particulière, l'opération est sous responsabilité de l'ONU mais avec un rôle important donné aux contributeurs principaux
- Contrat opérationnel toujours en vigueur
  - Status quo nations et ONU
  - Condition d'existence de la SMC

### **II. La CMS : une structure et des liens :**

- **Mise sur pied rapide et complete selon la demande des nations:**
  - gros efforts des nations (18 nations) et du DOMP
    - noyau par les ppaux contributeurs
    - engagement personnel du SGADOMP et de ses directeurs pour integration materielle et fonctionnelle dans DPKO.
  - Un mandat
    - TOR etabli en septembre, **pas de commandement militaire d'operation direct**, mais etre point focal pour ttes les questions touchant la FINUL et fournir des directives strategiques pour la conduite d'operation
  - Operationnalite rapide, 10 octobre
  - Mi novembre, 80% de l'effectif, installation materielle stabilisee

pas de commandement direct mais influence

- **Axes d'influence :**
  - Au sein du DPKO : avis et expertise pour les travaux politico-militaire, soutien operationnel aux travaux logistiques et administratifs,
  - Avec le theatre : directives strategiques, contacts personnels , procedures communes d'etat-major, soutien des besoins exprimes par le commandant de la force,
  - Avec les TCCs : dialogue continue au niveau collectif comme en bilatéral, clarifications sur les contraintes multinationales, information operationnelle , preparation et emploi des forces des contributions nationales, (29 nations)

Les productions

### **III . Une nouvelle approche de la conduite d'operation au sein du DOMP**

- **Une vision globale de l'operation**
  - Evaluation de situation politico-socio-militaire locale et regionale (strategic intel)
  - Examen de toutes les capacites militaires requises en particulier des modes d'actions n'utilisant pas la force (CIMIC, Info Ops),
  - Integration des aspects operationnels et logistiques
  - Capacite accrue de reponse aux crises
  - Controle du deroulement
- **Une posture d'anticipation des evenements**
  - Etablissement de scenarios CONPLAN,chaîne de cdt, evolution des capacites (CRC,UAV, defense NBC ...)

- Une planification stratégique, préparation du futur proche (évaluations stratégiques rôle UN, rôle militaire) futur plus lointain, atteinte de l'état final instauration de la confiance reciproque pour un cessez le feu perenne
  
- **Une intégration des compétences de l'ONU**
  - Coordination des travaux avec tous les bureaux DOMP
  - Coordination avec DSS DPI LEGAD
  - Dialogue étroit avec le FC état major sur la conduite d'opération
    - structure en J
  
- **Une stratégie opérationnelle de l'ONU renforcée par les contributeurs .**
  - Renforcement de la direction stratégique de l'opération

### **PERSPECTIVES :**

Une experience qui peut beneficier aux autres OMP de l'ONU dans la perspective de la reorganisation du DOMP et du renforcement envisage de l'expertise militaire aupres du SG

**INTERRELATION ET COORDINATION  
MILITAIRE-POLICE  
DANS UNE OPERATION DE MAINTIEN DE PAIX**

Gen. de Division, Gerardo Chaumont

COMMISSAIRE DE LA POLICE  
DES NATIONS UNIES DE L'ONU

**1. INTRODUCTION**

Aujourd'hui, ce n'est pas une mais deux questions que nous allons aborder :

**i) Quelle est la répartition optimale des tâches entre la composante Militaire et la composante Police dans une mission de maintien de la paix ?**

**ii) Quelle est la relation optimale entre ces deux composantes au cours d'une situation de maintien d'ordre public ?**

Nous pouvons d'abord dire que la réponse à ces deux questions doit être apportée par les deux principaux acteurs impliqués et endossée par le représentant politique chef de la Mission.

La communauté internationale, à travers son représentant : le Chef de mission (*Special Representative of Secretary General :SRSG*), détermine la direction politique en conformité avec les principes politiques du pays hôte. Les deux acteurs principaux, que sont le chef de la composante police (*Police Commissioner*) et le chef de la composante militaire (*Force Commander*), élaborent ensuite la stratégie de mise en œuvre et l'exécutent pour produire des résultats. Toutefois, le mandat de ces deux acteurs doit être clairement défini afin que la sécurité et le développement soient établis sur des bases solides.

Notamment, nous pensons que lors de la prise de décision le point de vue des autorités nationales du pays où la mission s'installe doit être particulièrement pris en compte.

Le mandat ne devrait pas seulement être approuvé par le gouvernement du pays hôte, mais celui-ci doit aussi jouer le rôle principal. Le mandat doit être soutenu par un plan de mise en œuvre de la mission approuvé par le gouvernement. La stratégie de développement doit ainsi être élaborée

conjointement avec le gouvernement, non seulement pour qu'il se l'approprie, mais aussi pour s'assurer que tous les acteurs impliqués comprennent et participent aux initiatives de développement et de sécurité.

Il est clair que les tâches, ainsi que l'effectif et les ressources nécessaires pour chaque composante de la mission, doivent, le plus tôt possible, être clairement définies. Les tâches des composantes ne doivent pas se chevaucher mais au contraire se soutenir l'une et l'autre. De plus, les structures de ces composantes doivent opérer séparément, avec des rôles spécifiques et bien définis, mais en ayant une flexibilité leur permettant de pouvoir soutenir mutuellement les programmes de l'une ou l'autre. Ces composantes doivent également avoir la capacité de travailler ensemble.

Ces principes doivent être clairement pris en compte dans l'élaboration du mandat de mission et dans le concept des opérations de chaque mission.

Cette première définition pourrait être sujette à des réajustements périodiques en fonction des changements que la situation peut connaître, ou des modifications du mandat de la mission.

Durant le processus de planification, il est extrêmement important que, non seulement les autorités désignées pour occuper les postes de Commandant des forces militaires et de Chef de la police onusienne participent, mais aussi que les structures de Conseiller pour la branche militaire (MILAD) et de Conseiller pour la police (POLAD) au sein du Département du Maintien de Paix à New York y soient associés.

S'il est évident qu'il n'y a pas de procédure ou forme standardisée particulière qui puisse assurer le succès complet de la planification Police/militaire, celle-ci dépendra néanmoins de la clarté de définition des tâches attribuées à chaque acteur.

En ce moment, il existe plusieurs documents des Nations Unies, dont certains sont encore en phase de préparation, qui non seulement reconnaissent le besoin d'apporter une attention particulière aux corrélations entre les acteurs de la composante policière et militaire dans une mission de maintien de la paix des Nations Unies, mais qui aussi reproduisent des normes pour une gestion adéquate de ces relations.

- Dans un ouvrage intitulé : « **Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations** » (*Manuel sur les opérations de paix des Nations unies*), publié en décembre 2003, la relation escomptée entre les composantes police et militaire déployées dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies était déjà évoquée.

Nous pouvons retenir de ce manuel que les forces policières et militaires sont des partenaires naturels au sein des opérations de paix. Cependant, la coordination entre ces deux composantes représente parfois, et de manière incontestable, un défi sur le terrain. On doit reconnaître que

les deux composantes ont des tâches différentes mais avec le même objectif final recherché : la paix et la stabilité. De plus, le besoin de coordonner, coopérer et collaborer est fondamental pour le succès de la mission.

Dans le document, il est reconnu que dans certaines missions - celle du Kosovo par exemple - la coopération entre les militaires et la police qualifiée excellente est caractérisée par une coordination énergique des activités où les deux acteurs ont démontré leur capacité à partager des responsabilités sur les différents aspects du domaine de la sécurité.

On met également en exergue dans ce manuel le fait qu'il est nécessaire d'expliquer clairement les caractéristiques de chacune des forces afin de pouvoir les différencier et identifier les limites principales à cette coopération.

Le manuel conclut en soulignant ceci : hormis le fait de maintenir des rôles respectifs bien différenciés, il faut considérer comme un élément capital la nécessité d'établir des liens fonctionnels et professionnels entre les deux composantes pour que les opérations de maintien de la paix se terminent avec succès.

- De même, en octobre 2006, le projet de document intitulé « **Directives concernant les officiers supérieurs responsables de la composante de la police dans les opérations de paix** » préconisait de facilitation et renforcement des rapports de travail entre le chef de la composante police et celui de la composante militaire.

En effet, il faut que la relation entre les deux composantes soit fluide, mais en fait elle est influencée par les tâches qu'elles exécutent.

Les missions remplies et les difficultés rencontrées vont jouer sur le niveau de coopération, coordination et collaboration mutuelles.

Il faut aussi insister sur le fait que la mission de chaque composante doit être aussi claire que possible et ne doit pas empiéter sur les prérogatives de l'autre.

Une stratégie de mise en place doit donc être définie pour améliorer cette relation et la valoriser.

Dans le point n° 13 de l'ouvrage, il est établi que, si effectivement dans la même opération de paix le chef de la composante police et celui de la composante militaire sont respectivement à la tête de deux entités distinctes, il est aussi de leur devoir de travailler en cohésion afin que les objectifs communs de la mission puissent être atteints.

- En sa qualité d'intervenant au processus de réforme engagé par les Nations Unies, et forte des nouvelles stratégies de mise en œuvre des missions de maintien de paix des Nations Unies, le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO) est à pied d'œuvre pour mettre au point une doctrine intégrale intitulée : **Doctrine Capstone**, par le biais de la

reformulation d'un document d'étude intitulé « **Les opérations de paix - 2010** ».

C'est avec un grand intérêt que nous notons que ce document a déjà identifié les types de frictions potentielles pouvant exister entre les différentes composantes au cours d'une opération de paix aux multiples acteurs, en particulier dans les opérations militaires qui perdurent.

En nous fondant sur les paramètres ci-dessus, nous pouvons donc dire, que les relations de travail entre la police et les militaires peuvent ne pas toujours évoluer de façon idéale.

Pour mieux comprendre cette réalité en ayant pour objectif de faciliter la transformation des mesures palliatives nécessaires en instruments, nous allons proposer quelques réponses à deux interrogations majeures :

## **QUAND et POURQUOI de telles frictions ?**

Dans mon désir de vous apporter des éléments d'appréciation sur ces questions, permettez-moi de vous exposer quelques observations personnelles ou de collègues rencontrés dans différentes missions de l'ONU, assorties de remarques et de pensées sur le thème considéré.

### **2. QUAND ?**

En répondant à la première interrogation: QUAND ? C'est-à-dire, quelles sont les occasions au cours desquelles ces disfonctionnements entre militaires et policiers se produisent ? Je dois commencer par vous exposer sommairement les différences existantes dans les tâches respectives qui sont dévolues à chaque force.

Ces différences sont surtout dues aux méthodes d'exécution que chaque composante applique pour certaines activités, alors même qu'elles désignent souvent ces activités par le même nom.

Prenons par exemple, les termes « patrouille » ou « poste de contrôle ». Les deux composantes les emploient dans la même finalité. Mais, quand bien même leur finalité serait identique, les deux composantes ne mettent pas en œuvre ces missions avec les mêmes méthodes. Celles-ci sont menées différemment suivant que l'opération est effectuée par des policiers ou par des militaires.

## **LA COMPOSANTE MILITAIRE**

Les fonctions de la composante militaire peuvent varier suivant la nature du mandat qui est confié à la Mission. Celles-ci peuvent aller du rôle de simples conseillers sur les questions militaires dans un processus de négociation politique, à l'intervention opérationnelle complexe d'une force militaire musclée.

Parmi ses tâches citons quelques exemples :

- Conseils militaires prodigués au cours des négociations politiques concernant la supervision du cessez-le feu, conseil relatif au tracé d'une zone démilitarisée, surveillance avec création de postes de contrôle, conseil sur les questions militaires concernant le DDR, etc.

- Création des conditions de sécurité indispensables au déploiement et à la mise en œuvre des activités des Nations Unies afin de permettre la poursuite des négociations de paix. Cela concerne la sécurité des camps de réfugiés et des déplacés internes (IDP), la sécurité des déplacés, la libre circulation des personnes et des biens, la facilité de passage des secours humanitaire, la sécurité des sites de regroupement des ex-combattants, etc.

- assurer le contrôle et le suivi du respect des accords de cessez-le feu.

- assurer l'interposition.

- désarmement, démobilisation et réinsertion des ex-combattants.

- opération de déminage.

- mise en œuvre d'un embargo

- mise en œuvre d'un régime de sanctions

- réforme et restructuration du secteur de la défense.

- rétablissement, respect des lois sur le maintien de l'ordre, et de l'application de la loi.

- appui à l'assistance humanitaire, protection des populations civiles etc.

## **LA COMPOSANTE POLICE**

Quant à la police, ses fonctions peuvent s'avérer tout aussi nombreuses, multidisciplinaires et de nature éclectique, selon le mandat qui est assigné à la mission de paix.

Parmi ses opérations, soulignons les fonctions suivantes:

- conseils techniques et accompagnement de la police locale et des organismes de sécurité nationaux.

- réforme et restructuration du secteur de la sécurité.

- formation, orientation et renforcement des compétences professionnelles de la police.

- mise en place d'une nouvelle police.
- participation au DDR, au processus électoral et action de police communautaire, etc.
- Missions traditionnelles de police, accomplies en partenariat avec les services de sécurité locaux, telles que : protection des personnes et des biens, enquêtes criminelles, maintien de l'ordre public, etc.

L'opportunité nous est ainsi donnée d'attirer votre attention sur le fait qu'en dépit des différences qui opposent la composante Militaire et la composante Police dans les missions qui utilisent leurs services, les cadres opérationnels respectifs de ces deux composantes convergent sur plusieurs points.

De nombreuses tâches communes apparaissent pour ces composantes. La réussite de ces tâches communes qui nécessite une planification au préalable des activités envisagées dans un domaine donné, est un atout facilitant l'intégration et un pas vers l'adoption des propositions d'accords de collaborations nécessaires. Dans les nombreux domaines de collaboration pressentis, les plus habituels sont : les escortes de convois, la protection de sites et de bâtiments, l'installation de postes de contrôle, les activités associées au désarmement, la démobilisation et réinsertion, la réforme et restructuration des services locaux de défense et de sécurité, etc.

Or, on constate dans les faits que certaines opérations par nature plus soumises à des réactions ou à des changements de situation soudains volatiles et imprévisibles avec les menaces associées, exposant les éléments des forces et du commandement à des menaces, portent les germes de ces désaccords, capables d'entamer les relations militaire-police. Ces circonstances, sont des vecteurs de frictions. Ces frictions ont lieu en général au cours des patrouilles mixtes ou des opérations d'appui au maintien de l'ordre.

La Police des Nations Unies, est accoutumée à entreprendre les activités que nous venons de préciser dans le paragraphe précédent par le truchement de formations spéciales connues généralement sous le sigle : FPU pour Formed Police Unit (unité de police constituée). Ces unités sont, le cas échéant, appelés à effectuer certaines interventions en collaboration avec les militaires dans le cadre d'opérations mixtes.

Il faut préciser que les FPU contiennent des membres hautement qualifiés issus du personnel de la police. Ils sont préparés pour mener des opérations en unités constituées qui œuvrent avec cohésion.

Selon leur nature et leurs origines, dans plusieurs cas de figures ces forces spécifiques ont une double capacité leur permettant de se mettre à la

disposition de la formation militaire ou de la formation de police, à l'instar des forces de gendarmerie, des carabiniers et de la garde civile espagnole.

Dans le cadre d'une mission de paix, la mise en mouvement de cette force dépend directement et exclusivement du chef de la composante de la police. Le Chef de la Police assume la responsabilité de commandement et de contrôle de l'ensemble de ces unités.

Fondamentalement, leur composition est quasi similaire dans chaque pays. Avec un effectif total de 125 éléments, l'unité est entièrement autonome. Elle comprend un élément de commandement, un support logistique et trois pelotons tactiques de chacun trente (30) éléments.

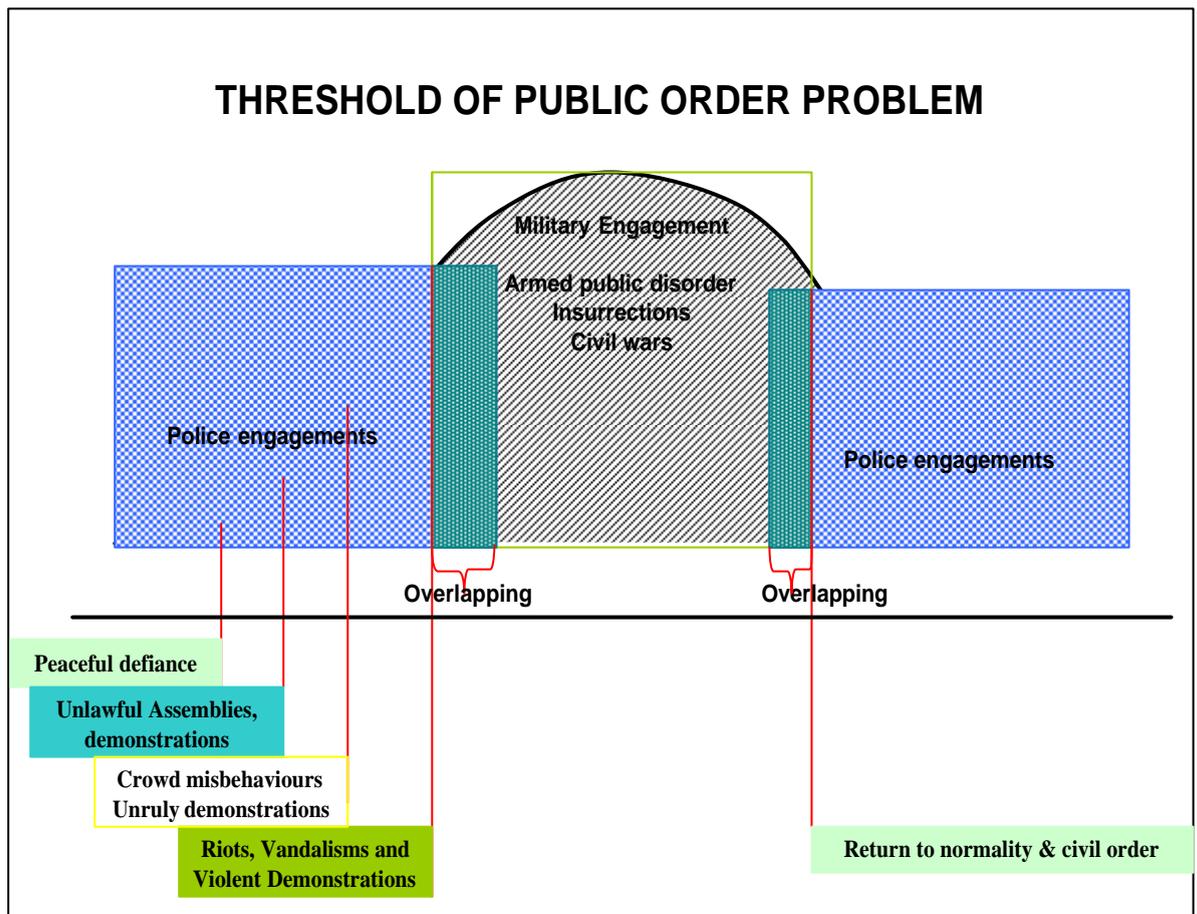
Dans les opérations de paix, parmi les missions confiées, mission de police traditionnelle ou non, les FPU sont chargées d'assurer les trois activités majeures énumérées ci-dessous:

- protection du personnel et des installations des NU,
- assistance à la police locale dans l'accomplissement de leurs missions dans le champ de la sécurité,
- formations dispensées aux forces de police locales sur les thèmes relatifs au contrôle d'émeutes, respect des droits de l'homme et des personnes pendant les opérations etc.

Des documents produit par le Département des Opérations de Maintien de Paix (UN-DPKO) décrivent et définissent les fonctions et l'organisation d'une FPU ainsi que les normes relatives à leur performance et à leurs activités. Il s'agit de la « **Doctrine d'emploi des FPU dans les opérations de maintien de la paix** » (Doctrine for Formed Police Units in U.N. Peacekeeping Operations) et du « **Guide général de déploiement des FPU** » (General Guidelines for deployment of Formed Police Units).

L'annexe n°1 du premier document nous fournit le graphique ci-dessous marquant le passage d'une situation de manifestation publique à celle d'insurrection civile.

On nous y précise, en outre, que durant la période de transition, lorsque l'intensité de la phase de crise chevauche ou déborde sur la phase suivante, on peut autoriser la composante militaire ou la composante police à intervenir. Au cours de ses opérations les deux corps doivent veiller à se soutenir réciproquement.



**Fig.1 : Seuil de résolution des problèmes de maintien de l'ordre.**

Malgré tous les documents que nous avons mentionnés ci-dessus, quasiment toutes les missions de maintien de la paix sont quand même obligées de produire leurs propres normes de procédure opérationnelle (SOP) pour fixer des principes de collaboration entre la police et les unités militaires au cours d'opérations combinées.

En effet, il n'est évidemment pas possible de traiter dans un document unique tous les cas particuliers que chaque mission va rencontrer sur le terrain.

Si le SOP de chaque force, militaire et police, correspondant à leur mandat est différent, nous pouvons cependant noter les points communs qui les relient.

Ces points communs sont précisément les éléments qui nous permettrons de localiser un problème particulier et, par conséquent, d'en identifier la nature.

- Le premier point commun est qu'en principe les SOP ont le même objectif: instituer une méthodologie de travail par l'intermédiaire d'une stratégie commune et coordonnée pour apporter une réponse appropriée et opportune à toute forme de menace.

- Le second point est que tous font actuellement de gros efforts pour régler la coordination opérationnelle de ces opérations mixtes dans lesquelles sont en particulier impliquées les composantes militaire et police. Cependant les résultats sont plus ou moins bons.

- Le troisième point commun que révèlent les SOP est que toutes tentent de définir avec exactitude le rôle de chaque force en précisant QUI fait QUOI.

- Enfin, le quatrième point commun est que toutes les SOP cherchent à définir une méthodologie de travail concernant les opérations mixtes en s'appuyant pour la plupart sur des structures communes. A cet effet, deux organes jouant un rôle fondamental sont toujours pressentis pour répondre à cet objectif : le JOC le JMAC.

Permettez-moi de vous présenter ces deux structures : JOC et SOC.

Qu'il s'agisse du **JOC : Joint Opération Center** (*le Centre conjoint des opérations*), ou du **JMAC : Joint Mission Analysis Center** (*la Cellule conjointe d'analyse des informations de la mission*), ces deux structures sont identifiées comme constituant un outil essentiel, dont le but est de régler les défis opérationnels auxquels une opération se trouve confrontée.

En effet, il s'avère fondamental non seulement d'assurer un processus fiable d'obtention et de traitement des INFORMATIONS mais aussi de répondre à l'exigence de COHERENCE dans les activités que militaires, policiers et civils entreprennent conjointement.

En juillet 2006, une nouvelle directive fixant les lignes directrices régissant le fonctionnement de ces deux structures : « **DPKO Policy Directive for Establishment of Joint Operations Center and Joint Mission Analysis Center** » a été soumise par le DPKO à toutes les missions pour examen et application.

Cette nouvelle directive a beaucoup de mérites :

Tout d'abord elle montre qu'on a pris conscience qu'une directive ne peut pas apporter de réponses à TOUS les problèmes qui sont susceptibles de se présenter au cours de la mise en œuvre des structures mixtes.

Ensuite, il est prévu que ces lignes directrices soient révisées par les composantes elles-mêmes en les amendant conformément aux indications obtenues sur le terrain.

Ceci dit, si nous constatons que malgré toutes les mesures prises des disfonctionnements persistent, nous devons obligatoirement nous poser la seconde question : POURQUOI ?

### **3. POURQUOI?**

Pourquoi ces incompréhensions et ces frictions persistent-elles ?

En fait, il y a plusieurs raisons à cela. Il existe en réalité un certain nombre de causes importantes qui, isolées ou en combinaison, peuvent être porteuses de ces frictions. Chacune de ces causes ayant elle-même ses effets, son moment de déclenchement (moments généralement imprévisibles), son poids, et son expression spécifique.

Nous en étudierons quelques-unes:

## **LE MANDAT ET L'ORGANISATION D'UNE MISSION**

Le mandat d'une mission impose plusieurs exigences. C'est très différent pour les forces des Nations unies quand on doit opérer sous le chapitre VI, au lieu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Ce n'est pas la même chose d'agir sous un mandat d'imposition ou de maintien de la paix.

C'est la qualité du mandat des Nations Unies qui définira la taille de la composante militaire et de la composante police ainsi que leurs fonctions et les missions confiées.

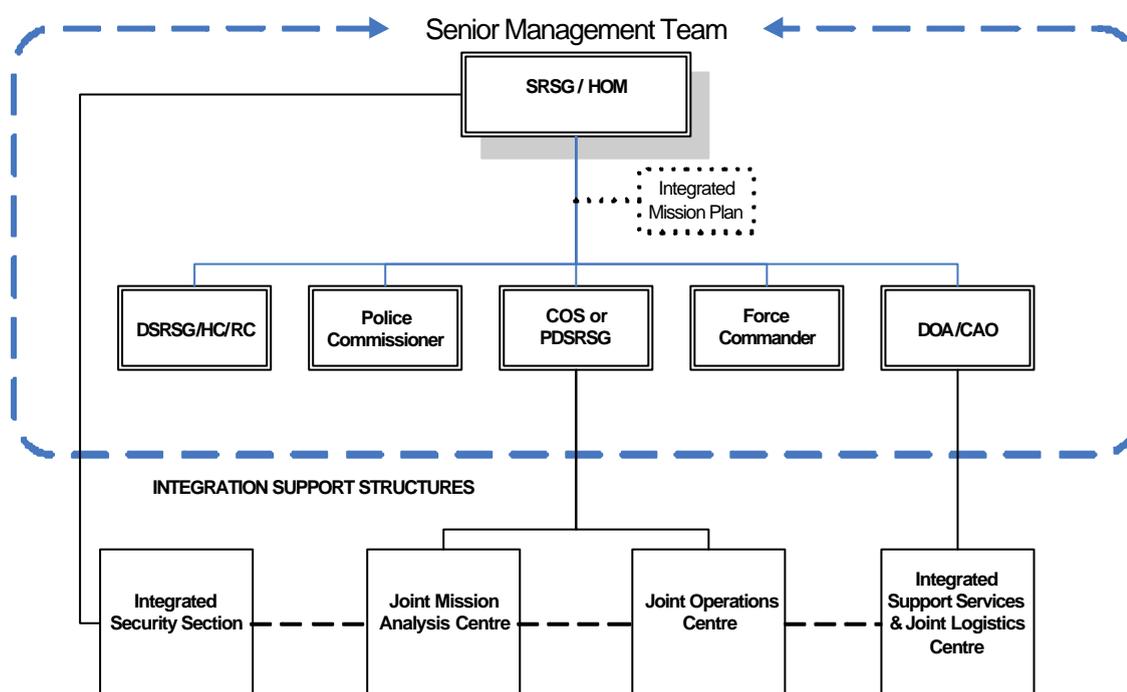
A partir de ce postulat, on établira les modalités d'intervention des deux forces.

La fréquence et la rapidité d'exécution des tâches qu'elles exécutent ensemble, la complexité de ces tâches et la qualité du personnel déployé constituent autant de facteurs qui nourrissent les risques de désaccord.

Cela vaut la peine de mentionner que cette incompréhension- il faut bien y donner un nom- n'est pas seulement limité aux personnels qui exécutent des responsabilités au siège de la mission. On constate souvent que ces incompréhensions se manifestent aussi le long de la chaîne de commandement.

L'organisation de la mission des Nations Unies, influence aussi fortement les relations entre les forces au sein de la mission. Il existe un modèle de base, ou un échantillon-type d'organisation pour la mise en place d'une mission de terrain mais la flexibilité qui est donnée au chef de la mission pour établir sa propre organisation fait que, quelquefois, les chefs des différentes composantes (Forces) reçoivent un statut différencié.

Par conséquent, nous pouvons observer que, malgré les normes stipulées dans les termes de référence, dans certaines missions alors que le commandant de la force est toujours subordonné au RSSG, ce n'est pas le cas du commissaire de la police.



**Fig.2 : Organigramme d'une mission- Doctrine de Capstone pour les Missions de Maintien de Paix des Nations Unies.**

Une autre question importante est celle de la valeur effective des structures du JOC et du JMAC mentionnées ci-dessus.

Dans certaines missions le rôle de ces deux structures devient de plus en plus important. Dans d'autres missions, au contraire, ces structures n'évoluent pas et restent à leur stade initial de développement et de performance.

Il est également important de constater que, compte tenu du fait qu'il n'y a pas de dispositions claires sur QUI devra assurer la direction du JOC,

ce poste finit d'habitude par être occupé par un officier appartenant à la composante militaire de la mission.

Dans ce cas, et quoique les normes existantes établissent une subordination directe du JOC au chef de la mission ou à son principal adjoint, nous ne pouvons pas ignorer la subordination naturelle du chef militaire désigné dans ce poste envers le commandant de la force, car c'est ce dernier qui norme ces officiers aux différents postes.

De même, nous pourrions ajouter aussi la différence de niveau hiérarchique au sein de la Mission UN. Nous pouvons observer que quelquefois le commandant de la force a un poste D2 tandis que le commissaire de la police est nommé à un poste de D1, cette nomination n'étant pas forcément liée à l'importance de chaque Force.

### **LA PERCEPTION DE L'IMPORTANCE DE CHAQUE FORCE**

La perception de l'importance du rôle que joue chaque force au sein de la mission est habituellement aussi un facteur d'incompréhension.

Cette perception peut être objective ou subjective. Et, bien entendu, elle pourrait donner une impression erronée de la prédominance de l'une des composantes.

**La perception objective** de la prédominance militaire est généralement observée en début de mission lorsque la composante militaire joue un rôle majeur pour pacifier la situation alors que la composante police doit attendre l'instauration d'un environnement favorable pour pouvoir se déployer.

**Parfois cette perception est aussi subjective** car nous sommes enracinés culturellement dans l'idée que la composante militaire est plus puissante (forte) que la composante police. Dans de nombreux cas nous finissons alors par croire que les militaires sont capables de diriger la police.

Cette perception subjective peut aussi être renforcée par le fait que dans de nombreux pays contributeurs, institutionnellement, les forces de sécurité sont souvent placées sous le contrôle du chef d'état-major des forces armées.

D'autres paramètres, susceptibles de créer des d'incompréhensions ou des jalousies, peuvent encore influencer dans la perception de chacun :

Ainsi, la différence de rémunération et d'indemnisation entre le personnel militaire et policier est un point qui doit être correctement expliqué et compris, non seulement pour les membres des contingents militaire et police, mais aussi pour le personnel civil de la mission.

Il faut également prendre en compte la taille de chaque contingent et les opportunités de déploiement (date d'arriver dans la zone de la mission) car cela peut également constituer des facteurs participant à la mauvaise perception de l'importance attribuée à chaque composante.

## **LES CARACTERISTIQUES PROPRES DE CHAQUE COMPOSANTE**

Il a été dit à plusieurs occasions que la diversité des cultures au sein de l'Organisation des Nations Unies, la rend forte et puissante. Mais cette diversité l'affaiblit aussi parfois.

En effet, tout en respectant le principe de diversité, la nécessité d'intégration devrait conduire à limiter le nombre de nationalités dans une même mission. Cependant, le nombre de missions et l'ampleur des moyens demandés ont conduit l'Organisation à d'élargir encore davantage l'éventail des nationalités pour pouvoir répondre à ses besoins.

Ainsi, il n'est pas rare de compter jusqu'à 27 nationalités différentes au sein d'une composante policière dans une mission des Nations unies.

Cela a plusieurs conséquences. Il ne s'agit pas seulement d'un problème racial mais aussi de culture, de religion, de langue et même d'instruction.

Bien que, dans la composante militaire les éléments présentent un caractère plus homogène, il n'en est pas moins vrai que le problème est aussi présent.

De plus, aux observations ci-dessus, nous ajouterons que ces dernières années de nombreux pays bénéficiant de la paix au niveau régional ont pris la décision d'engager une proportion importante de leurs forces armées dans les missions onusiennes.

Cependant, si le nombre de forces disponibles est maintenant important au sein de l'ONU, leur qualité est parfois très inégale avec, non seulement un niveau professionnel très hétérogène, mais une motivation et un engagement professionnel dans la mission qui n'est pas celui que l'on serait en droit d'attendre.

Nous ne passerons pas non plus sous silence le fait que dans certaines opérations, potentiellement à risques, il est de coutume que les contingents se réfèrent à leur chaîne de commandement national.

## **LE LEADERSHIP DU CHEF DE LA MISSION**

Je ne m'appesantirai pas trop sur l'importance capitale que revêt le leadership du chef de la mission notamment sa capacité à "huiler" les relations qui lient les différentes composantes de la mission.

Toutefois, la sélection du chef de la mission se base sur des critères d'accréditation prouvant que l'intéressé a une excellente maîtrise des domaines politique, diplomatique et administratif. Or, il a été remarqué dans plusieurs cas que le chef de la mission avait peu de connaissances en matière de défense et de sécurité.

Quand une telle situation se présente, on trouve généralement tout à fait normal de déléguer au commandement militaire le traitement des questions inhérentes à l'organisation des opérations mixtes. Les choix qui seront faits seront marqués d'une culture militaire qui n'aura rien à voir avec l'effet police recherché.

À ce propos Il est intéressant de noter dans les observations du document mentionné précédemment : « Opérations de paix – 2010 » (*Doctrine Capstone*), au paragraphe 7.1 traitant du commandement, du contrôle et de la coordination des composantes d'une mission que le rôle confié au chef de la mission dans ce domaine est primordial.

Ce document attire également l'attention sur l'existence de différentes « cultures institutionnelles », notamment dans la relation civil/militaire, en admettant aussi les points épineux qui existent dans l'interaction de ces deux composantes.

#### **4. PROPOSITIONS**

Nous voudrions vous faire de manière condensée certaines propositions et donner quelques points de vue que l'on pourrait utiliser pour faciliter le processus d'intégration.

Cette série de propositions comprend aussi des réflexions qui ont été émises par d'anciens commissaires de police et commandants de force qui ont servi les Nations unies.

**i)** Pour renforcer le processus de sélection aux fonctions de chefs respectifs de la composante police et militaire et de chefs de mission, il conviendrait que l'on ajoute aux critères actuels d'autres pré requis. Ainsi, on devrait prendre en considération la nécessité que le personnel non-militaire ait participé ou participe à des cours et à des séminaires dans des écoles ou instituts agréés de défense et de sécurité. De même, les chefs de composantes devraient avoir une expérience élargie du travail au sein d'états major intégrés.

**ii)** Autant que possible, il faudrait respecter le besoin d'homogénéité dans la constitution des contingents. C'est une donne qui prend toute sa valeur pour les unités de police constituées (FPU) dont la synergie sur le terrain et la maîtrise d'équipement pourrait ainsi être plus efficace. S'agissant du caractère multinational que doit préserver la composante de la police, l'éventail des autres contingents UNPOL en attestera.

**iii)** Dans les missions disposant d'effectifs importants en d'unité de police constituée (FPU), il y aurait lieu de privilégier la nomination de commissaires de police sélectionnés dans le vivier d'un corps professionnel possédant la double capacité (compétences militaires et policières) tels que la gendarmerie, la garde nationale, les carabiniers etc. En effet, le statut et les connaissances militaires de l'intéressé lui permettront éventuellement d'avoir une position plus forte au cours des rencontres interprofessionnelles avec les militaires.

**iv)** Il faudrait prendre en considération le retour d'expériences. En effet, il ne serait pas juste de dire que l'on n'a pas appris les leçons du passé. Tout au long des années, et après plusieurs opérations, les Nations Unies ont acquis la capacité de collecter des informations, même si quelque fois cela n'a pas été fait de manière systématique, sur un nombre important d'opérations.

L'un des fruits de cette expérience est notamment l'importance d'organiser des exercices mixtes dès le début de l'installation de composantes militaire et police dans une mission des Nations unies.

Ces exercices doivent cadrer dans la planification et l'exécution des opérations mixtes menées sur le terrain. Les circonstances dans lesquelles les commandants des FPU transféreront leur contrôle tactique au commandant de la force militaire doivent être établies d'une façon claire. Il faut cependant retenir qu'il est nécessaire de tenir compte, non seulement de la mission concernée, mais également des circonstances particulières propres à chaque situation.

La méthodologie permettant d'assurer l'intégration des postes de commandement police et militaire, leur colocalisation et l'utilisation des liaisons doivent être parfaitement mise au point.

**v)** Il conviendrait de mettre sur pied des groupes de réflexion.

Ils seraient composés d'anciens commissaires de la police et commandants de force et de conseillers police et militaire du DPKO. Ils seraient chargés de mettre en place une doctrine générique qui règle les relations et les activités mixtes des composantes militaire et police.

**vi)** Il serait nécessaire de conduire des formations spécifiques relatives à des thèmes particuliers.

Avant de prendre ses fonctions, le Représentant Spécial (RSSG) et le Commandant de la force doivent recevoir des instructions spécifiques données par le DPKO sur tous ces aspects précis.

A cet effet, il faut mentionner que DPKO a commencé un programme de formation destiné aux responsables de haut niveau rejoignant l'organisation (par exemples : SRSG, FC, Deputies and Directors, Key leader training de l'OTAN etc).

**vii)** Il faudrait respecter les structures et les directives.

Il est indispensable que toutes les missions ne se limitent pas seulement à élaborer leur planification (MIP), mais qu'elles s'assurent aussi que ce plan soit dynamique et puisse être réajusté, le cas échéant, aux changements de situation.

Les entités telles que le JOC, le SOC, l'équipe de la haute direction (*the Senior Management Team-SMT*) et les normes de procédures opérationnelles pour la gestion des crises (*SOP for crisis management*) entre autres, sont respectivement des structures et des directives qui constituent un moyen de premier ordre pour imposer entre les différentes composantes de la mission une collaboration élargie.

Il est donc regrettable que le niveau déterminant ces structures diffère considérablement d'une mission de paix onusienne à l'autre. On constate ainsi, que les normes de procédures opérationnelles (SOP) déjà publiées ne font pas toutes mention du JOC. De même, dans certains cas il y a des SOP qui, élaborées suivant les nécessités du moment, sont émises et signées par le commandant de la force et non par le chef de la mission.

**viii)** On ne devrait pas abuser de la liberté de modifier les organigrammes.

Chaque modification qu'on doit apporter à un modèle d'organigramme adopté devrait être soumise au préalable au DPKO, assortie des motifs qui fondent la demande, avant de la mettre en application.

En l'occurrence, cela aurait pu être le cas à propos de l'idée d'associer des participants supplémentaires aux membres statutaires de l'équipe de la haute direction (Senior Management Team -SMT), car cette idée, dérangeante pour certains, peut aussi gêner la prises des décisions nécessaires.

## **5. CONCLUSIONS**

Toute mission est unique et ses caractéristiques propres ne se retrouveront pas ailleurs. Par conséquent la répartition des personnels, des moyens et des tâches confiées aux composantes militaire et police sera unique pour chaque mission.

Une bonne répartition ne peut se fonder que sur une appréciation correcte de la situation. La qualité même de ce travail sera directement proportionnelle aux compétences professionnelles et à la capacité de coordination des acteurs désignés : le chef de mission et les commandants de composante militaire et police.

Il est évident que les relations entre policiers et militaires ne sont pas toujours problématiques.

Quand les problèmes surviennent, on constate généralement qu'ils résultent de questions de leadership, de communication, et/ou du défaut d'application correcte des doctrines existantes.

Considérant que ce manque de compréhension peut avoir des conséquences graves - depuis l'adoption d'un mandat inadéquat jusqu'à ses difficultés importantes de mise en œuvre -, nous souhaitons que les mesures que nous venons de proposer puissent contribuer à faire évoluer la réflexion sur ces questions.

Je vous remercie.

### **Annexe I: (Bibliography)**

- General Guidelines for Establishment of UN Peacekeeping Missions (DPKO-2003)
- Brahimi Report – (UNSC Special Reports – 2002)
- SOP for FPU's (DPKO – 2005)
- ROEs for UN FPU's (DPKO-2005)
- UN General Guidelines for FPU's (DPKO-2006)
- COESPU General Documentation
- SOP for Military/Police activities (MINUSTAH-2004)
- SOP for Military/Police activities (ONUCI-2005)
- SOP for Military/Police activities (UNMIL-2005)
- SOP for Crisis Management (DPKO-2006)
- General Guidelines for establishment of JOC and JMAC (DPKO-2006)
- Directives for the Senior Officers of the Police Component in Peace Operations.
- Capstone Doctrine for United Nations Peacekeeping Operations

### **Annexe II: (Acronyms used)**

- |                |  |
|----------------|--|
| - UN           | United Nations                                     |
| - UNHQ         | United Nations Head Quarters                       |
| - UNSC         | United Nations Security Council                    |
| - DPKO         | Department of Peacekeeping Operations              |
| - PM of..      | Permanent Mission of (country) before the UN       |
| - SRSG         | Special Representative of the Secretary General    |
| - DSRSG        | Deputy Special Representative of Secretary General |
| - P/DSRSG      | Principal Deputy SRSG                              |
| - FC           | Force Commander                                    |
| - PC           | Police Commissioner                                |
| - PCCs         | Police Contributor Countries                       |
| - TCN          | Troops Contributor Nations                         |
| - PKFs         | Peace Keeping Forces                               |
| - UNMOs/MILOBs | UN Military Observers                              |
| - UNPOLs       | UN Police  |
| - FPU's        | UN Formed Police Units                             |

- SPU Specialized Police Units
- MSUs Multinational Specialized Units
- IPU Integrated Police Units
- COESPU Center of Excellence for Stability Police Units
- NSS National Strategic Studies
- USIP United States institute of Peace
- NATO North Atlantic Treaty Organization
- EU/UE European Union/Union Européen
- SOP Standard Operational Procedures
- JOC Joint Operations Center
- SOC Security Operations Center
- JAMC Joint Mission Analysis Center

## **Séminaire « Doctrine du maintien de la paix des Nations-Unies**

### **Facteurs de succès d'une opération de paix des Nations-Unies »**

« Etude de cas : la Côte d'Ivoire - L'articulation entre OPEX et OMP »

Intervention du général de corps d'armée Elrick Irastorza, le 10 février 2007.

Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de remercier les organisateurs de ce séminaire qui m'offrent l'occasion de témoigner de mon expérience en Côte d'Ivoire, et d'apporter ainsi ma contribution militaire aux débats.

Les opérations de maintien de la paix sont une réalité pour l'armée de Terre depuis son engagement au Liban, il y a maintenant une trentaine d'années. Au moment où je m'adresse à vous, l'armée de Terre compte 20 000 hommes en situation opérationnelle : 10 000 soldats en opérations extérieures, 5 000 en renforcement de notre dispositif de souveraineté et de présence, et 5 000 en alerte sur le territoire métropolitain. Ce volume constitue désormais notre régime de croisière. Par le jeu des relèves, 60 000 de nos soldats se trouvent placés en situation opérationnelle chaque année.

J'aimerais ouvrir cette intervention par une réflexion sur les notions de haute et de basse intensité, qui qualifient souvent les conflits actuels, ainsi que sur les expressions d'opérations extérieures et d'opérations de maintien de la paix. Je suis persuadé qu'il est dangereux de figer ces concepts.

L'intensité d'un conflit est très relative : un soldat engagé dans une opération de basse intensité peut se retrouver très rapidement dans une situation de très haute intensité, au péril de sa vie.

De la même façon, je ne fais pas de différence entre une « opération extérieure », expression qui a une connotation très « guerrière », et une opération de maintien de la paix, dont les objectifs militaires pourraient paraître moins ambitieux. En effet, une distinction trop marquée pourrait conduire à tolérer que les unités engagées dans des opérations de maintien de la paix ne présentent pas toutes les capacités pour affronter des situations extrêmes, alors que cette probabilité est avérée.

Il faut donc être extrêmement attentif à l'usage qui est fait de ces notions.

Ensuite je voudrais faire un commentaire préalable sur le terme « d'articulation » qui figure dans le sujet de mon intervention, « Articulation entre OPEX et OMP ». Ce terme évoque en effet un mouvement contradictoire entre deux ensembles. Je voudrais au contraire montrer que dans le domaine que nous évoquons, il s'agit bien plus de rechercher des synergies que de résoudre des antagonismes. Sans revenir sur le déroulement de la crise, ni sur l'enchaînement chronologique qui a abouti à la coexistence de l'ONUCI et de Licorne, je centrerai donc mon propos sur la

complémentarité qui unissait ces deux forces et sur la façon dont cette complémentarité a été organisée.

\*\*\*

### **L'élaboration du dispositif de soutien.**

Une question de fond tout d'abord, question souvent posée par la presse aux deux autorités militaires : « Qui commande ici ? ». A cette question complexe, ma réponse est simple : ce sont les rapports de confiance entre le Force commander de l'ONUCI et le commandant de Licorne qui permettaient de régler l'essentiel des problèmes sur le terrain, à partir du moment où nous avions compris l'un et l'autre quelles étaient les lignes de forces qui sous-tendaient l'exécution de notre mission. Et puis, je le dis souvent, le mieux est parfois l'ennemi du bien : un dispositif apparemment inachevé mais mis en œuvre par des gens convaincus et astucieux est préférable à une mécanique de précision, si elle est utilisée de façon maladroite par des gens qui ne s'entendent pas.

Le dispositif de soutien de l'ONUCI par la Force Licorne trouve un fondement très clair dans la résolution 1609. Cette résolution autorise les troupes françaises à user de tous les moyens nécessaires pour soutenir l'ONUCI et, en particulier, à intervenir à la demande de cette dernière pour soutenir certains de ses éléments dont la sécurité serait menacée.

Ce soutien a été formalisé par un MOU (memorandum of understanding, selon le terme latino-britannique consacré), cosigné par les COMANFOR le 29 décembre 2005, et prévoyant essentiellement une capacité de réaction française au profit de l'ONUCI. Je n'entre pas dans le détail de la constitution de cette force de réaction rapide, je préfère souligner le principe fondamental de cet accord : la Force Licorne n'était pas là pour faire à la place de l'ONUCI, mais bien pour faire avec l'ONUCI.

L'élaboration de ce MOU a été complexe. Elle a fait l'objet d'un travail conjoint entre les états-majors pour élaborer les modes d'action, mais aussi pour définir de façon extrêmement précise la terminologie. Je tiens à rappeler l'importance de se mettre d'accord sur le sens des mots avant de commencer à régler des problèmes complexes, comme un engagement de nuit dans un dispositif imbriqué. On prend sinon le risque d'incompréhensions pouvant avoir des conséquences extrêmement fâcheuses.

A l'issue de ce travail précis, le projet d'accord a été présenté à la validation du DOMP et de nos autorités nationales, afin que les experts du plus haut niveau puissent attirer notre attention sur des risques de dysfonctionnement potentiels.

Durant ces travaux préparatoires, le soutien de l'ONUCI a été réalisé dans le cadre de la résolution, grâce au bon sens des parties prenantes. Finalement le MOU ne faisait que transcrire et finaliser des règles de comportement qui s'étaient affinées au fil du temps, en bonne intelligence.

### **Le fonctionnement théorique.**

Le cadre général du soutien apporté par la France à l'ONU était celui d'une collaboration active à chaque niveau : entre les deux commandants de force, d'abord, qui sont l'un et l'autre seuls juges de ce qu'il y a à faire, à demander, à refuser. Ensuite au niveau des états-majors qui doivent

travailler en bonne intelligence, se rencontrer quotidiennement, échanger des officiers de liaison, faire des points de situation hebdomadaires. Enfin, sur le terrain, il s'agit d'une coordination entre les bataillons de l'ONUCI et de Licorne, avec des officiers de liaison pour faciliter l'échange d'informations.

La procédure pouvant conduire à une intervention en soutien d'une unité de l'ONUCI a pu sembler très processionnelle, certains pouvant imaginer qu'un simple appel à partir d'un téléphone portable suffisait pour déclencher une réaction. En effet, nous avons eu recours à l'utilisation d'un formulaire bilingue français-anglais.

L'emploi d'un formulaire peut sembler surprenant en cas de crise, mais présente plusieurs avantages : tout d'abord celui de bien décrire la situation, avec des mots dont le sens a été précisé préalablement, parfois simplement en cochant des cases. Cette demande formalisée montait ensuite très rapidement dans la chaîne hiérarchique de l'ONUCI, était transmise à la chaîne de commandement française, pour aboutir simultanément chez le Force commander et le commandant de Licorne, alertés préalablement.

Le deuxième avantage de cette procédure réside précisément dans son caractère contraignant, qui incitait les unités à chercher une solution par elles-mêmes avant de faire une demande de soutien. Les affaires mineures trouvaient donc naturellement leur solution, et nous évitions ainsi le risque d'être entraînés vers des réactions disproportionnées, pouvant avoir des effets dramatiques sur la population. Parce qu'elle exige un peu de temps, cette procédure permet de ne pas confondre vitesse et précipitation.

Je veux insister également sur l'importance des entraînements, indispensables dans un cadre multinational en raison de la disparité des procédures ou des difficultés de compréhension pouvant exister entre les unités. Par exemple, faire poser un hélicoptère d'une autre armée, de nuit, ou accueillir une unité en renforcement dans un dispositif imbriqué, c'est un travail de précision qui ne s'improvise pas. Ce type d'action doit être préparé, répété, sauf à prendre le risque de tirs fratricides.

### **La réalité.**

La réalité, ce sont les événements de janvier 2006, dont la gravité a heureusement été limitée. Je retiens trois cas concrets d'engagement de Licorne au profit de l'ONUCI.

A Abidjan Seboko, la procédure de soutien a fonctionné parfaitement, et la situation a été maîtrisée par l'engagement d'une trentaine d'hommes, par hélicoptère (le choix de passer par le sol aurait été dévastateur), et par l'utilisation d'un armement à létalité réduite. Il s'agissait de renforcer le dispositif de l'ONUCI sur place, pour éviter que Seboko ne soit submergé.

A Daloa, nous avons défendu, côte à côte avec les unités bangladaises, les emprises dans lesquelles nous étions colocalisés. Mais la Force Licorne avait positionné à quelques kilomètres de là une unité blindée, au cas où les échauffourées auraient dégénéré.

Le cas de Guiglo est plus complexe, et caractérisé par deux mots : compréhension et dissuasion. Compréhension par les deux COMANFOR de la réalité de la situation et de ses conséquences possibles. L'analyse militaire de la situation avait fait apparaître une certitude : nous pouvions traverser Douékoué, en force éventuellement, mais cette action aurait provoqué une dégradation immédiate de la situation à Guiglo, à 30 km, où il n'y avait eu jusqu'alors aucun mort ni dans les forces de l'ONU, ni chez les ONG. Nous avons donc fait jouer la dissuasion, en exerçant une

très forte pression, avec l'équivalent d'un régiment blindé à proximité de Douékoué, et en montrant que si la situation se dégradait, nous n'aurions plus d'autre choix que d'agir en force. Dans ce type d'action, l'appréciation de la situation au plus haut niveau est décisive et j'étais en relation permanente avec le Force commander. J'estime toujours, avec le recul, que nous avons fait les choix permettant d'éviter les pertes en vies humaines et une dégradation irréversible de la situation, pouvant compromettre les conditions du retour à la paix.

Cela me renvoie au problème de la génération de forces. Il ne faut pas mettre des unités équipées pour un affrontement militaire dans des situations telles qu'elles n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leurs armes à tuer. J'ai parlé du passage rapide à une situation de haute intensité. C'est ce qui s'est passé à Guiglo où une unité de l'ONUCI s'est retrouvée submergée, à 2 ou 3 heures du matin, par une foule aux mains nues, dont on sait bien les effets dévastateurs qu'elle peut produire. Des coups de feu sont partis. Nous avons été confrontés au même problème sur le parvis de l'hôtel Ivoire. Si nous avions eu de l'armement à létalité réduite, le déroulement des opérations aurait été différent, comme à Sebroko ou à Daloa, où les armes de guerre n'ont pas été utilisées. On y a tiré en revanche des centaines de « Gomm-cogne » et de grenades lacrymogènes ou de désencerclement. Il est fondamental de donner aux unités à qui on demande de maintenir la violence au plus bas niveau, les moyens de le faire dans de bonnes conditions. C'est une exigence que nous avons apprise d'expérience, et qu'il faut prendre en compte dès le moment de la génération de force.

\*\*\*

En conclusion je voudrais souligner combien le dispositif de soutien de la France à l'ONUCI s'est traduit par un renforcement des capacités militaires de la communauté internationale sur le territoire.

Le dispositif de l'ONUCI est en effet plutôt fixe. L'appui de Licorne représente une capacité de réaction puissante, parce qu'elle conserve sa liberté d'action et reste donc imprévisible quant au volume des unités engagées, à la localisation de ses efforts ou à ses modes d'action. Le dispositif est effectivement dissuasif, il a montré son efficacité dans des moments difficiles, avec une très grande maîtrise de la force engagée. Il faut néanmoins être conscient que toute intervention comporte le risque de déclencher un engrenage de réactions violentes.

Mon intention initiale était de maintenir la violence à son niveau le plus bas pour laisser aux hommes politiques nationaux et internationaux l'espace de manœuvre leur permettant de trouver une solution politique à la crise. Une de mes intentions secondaires était de faire en sorte que rien d'irréversible ne se produise, qui vienne compromettre la sortie de crise et la réconciliation.

**Doctrine du maintien de la paix des N.U.  
Etude de cas, la Côte d'Ivoire ; maintien de la paix  
et reconstruction politique.**

**P. Daillier <sup>(28)</sup>.**

Plus encore que l'action en matière de cessation des hostilités et de développement économique, l'action internationale en matière de « reconstruction politique » se heurte aux différences majeures des sociétés humaines quant à leurs valeurs politiques et morales dominantes. Toute tentative pour imposer un consensus rencontre donc des obstacles nombreux et puissants. A fortiori dans des sociétés sortant d'un conflit armé, avec ses querelles de nouveaux chefs, sa criminalité généralisée, la diffusion d'armes de guerre, la dispersion géographique des réfugiés et personnes déplacées <sup>(29)</sup>.

« La consolidation de la paix désigne les efforts faits pour promouvoir la sécurité humaine dans des sociétés aux prises avec des conflits. L'objectif primordial de la consolidation de la paix est de renforcer la capacité des sociétés de gérer les conflits sans violence et ainsi d'assurer de façon durable la sécurité humaine. » <sup>(30)</sup>

« L'histoire a montré que, pour changer les modes de comportement, il fallait changer les façons de penser. Si on propage l'idée que " la souveraineté n'est pas l'ennemi des droits de la personne - c'est en réalité une condition préalable des droits de la personne ", il sera possible d'apporter des changements en profondeur. » <sup>(31)</sup>. Si ce propos est réaliste, le juriste peut tenter d'apporter des arguments au débat.

Les considérations juridiques favorisent cependant des réponses situées au lendemain des conflits, plutôt que des solutions préventives en matière d'apaisement politique interne ou de reconstruction du régime constitutionnel.

Apparemment les réformes acquises restent d'une grande modestie sur le plan institutionnel et conceptuel, à s'en tenir à la terminologie et à l'argumentation des résolutions du Conseil de sécurité. Ce qui évolue de manière plus significative c'est le « volontarisme » politique de la part d'un certain nombre d'acteurs internationaux, qui ne s'estiment plus bridés dans leurs initiatives collectives ou d'appui à des interventions unilatérales par une invocation mécanique des principes déduits de la souveraineté étatique. Cependant même le concept de la responsabilité de protéger ne fournit qu'une partie des fondements théoriques pertinents; encore faudrait-il pouvoir affirmer une opposabilité universelle et systématique de ce principe.

De leur côté, les précédents d'occupation militaire ne sont pas d'un grand secours car ils reposaient sur une problématique du temps de guerre aussi respectueuse que possible de la souveraineté territoriale de l'adversaire. Ici, il ne s'agit pas – en principe – d'agir comme une coalition de guerre face à un même adversaire mais comme un groupe d'Etats ou une

---

<sup>28</sup> Professeur, Université Paris X Nanterre.

<sup>29</sup> Voir les affaires de la Somalie, de l'Afghanistan, de l'Irak, de Haïti, etc.

<sup>30</sup> Définition CANADEM, site Internet.

<sup>31</sup> Thomas Weiss, directeur du Ralph Bunche Institute à la City University du New York's Graduate Center et codirecteur du service de recherche de la CIISE, à une conférence en 2002 sur le rapport sur la responsabilité de protéger de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats; site Internet du MAECI canadien, rubrique « sécurité humaine » ; voir annexe ci-dessous.

organisation internationale visant à rétablir la légalité internationale et le rétablissement de certaines valeurs « humanistes », face à la violence incontrôlée.

Pour autant, le pragmatisme diplomatique repose souvent sur des fondements juridiques et une réglementation juridique des plus incertaines ; leur systématisation paraît une ambition prématurée. Peut-on aujourd'hui apporter des réponses incontestables aux questions de principe suivantes : quels paramètres autorisent la communauté internationale à exiger des autorités d'un Etat de modifier sa pratique ou son régime politique ? A quelles conditions un Etat est-il tenu de demander l'assistance des autres sujets de droit international pour l'aider à adapter son régime politique à ses missions ou à ses responsabilités selon le droit international ? Dans quelles circonstances la communauté internationale est-elle soumise à une obligation d'ingérence dans les affaires politiques intérieures ?

## **I. Une problématique toujours délicate à mettre en place**

Si la cause fondamentale des situations en cause est une crise des modèles politiques nationaux, il est évidemment très difficile d'imaginer une réponse internationale adaptée aux besoins politiques immédiats de sociétés confrontées à des défis majeurs.

D'un point de vue opérationnel, la réponse devrait être préventive pour être réellement efficace ; d'un point de vue juridique, les conditions d'intervention des tiers ne les autorisent à agir que a posteriori ...

### **A. Le problème en termes de théorie juridique**

Comment concilier l'autonomie constitutionnelle des Etats ainsi que le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures et extérieures de l'Etat, d'une part, et la « responsabilité de protéger » et une obligation de reconstruire un régime politique viable et adapté, d'autre part ? Une seule chose est certaine : l'absence d'une réponse claire et univoque. Certes, beaucoup peut être fait par une coalition d'Etats avec le consentement – serait-il quelque peu forcé – des autorités étatiques concernées. Dès que ce préalable est compromis – et cela peut se produire à tout moment d'une opération de maintien de la paix et de reconstruction / consolidation -, les concepts juridiques deviennent autant d'obstacles à une approche « objective » et efficace.

Quelle peut être la marge d'appréciation des Etats et des O.I. en vue d'une solution constitutionnelle proposée ou imposée à une entité humaine ? Quelle importance accorder à la distinction entre entités accédant à l'indépendance <sup>(32)</sup> et sociétés étatiques nécessitant une révision constitutionnelle au sortir d'un conflit armé. A partir de quel seuil qualitatif peut-on considérer qu'il existe objectivement une obligation d'intervenir ? La question est-elle même pertinente ?

Face à la faiblesse des institutions en charge de l'Etat de droit et de la sécurité intérieure, il faut rechercher une sanction des violations massives des droits de l'homme de la part des autorités politiques et administratives suprêmes. Donc se posent des problèmes non seulement d'assistance technique mais d'arbitrage politique entre réconciliation et refus de l'impunité.

La tendance à invoquer le chapitre VII y compris dans les phases de reconstruction et de consolidation politiques ne se justifie pas nécessairement par le constat objectif que les conditions prévues par la Charte sont vérifiées, ni par le souci de bénéficier de la légitimation juridique et politique que fournit en principe l'intervention du Conseil de sécurité, ni par l'intention d'imposer à tous les Etats membres une contribution active et le respect des directives fixées par les résolutions du Conseil. Le recours maintenu au chapitre VII peut simplement traduire la volonté de conserver un droit de regard permanent sur certaines opérations (droit de veto « inverse ») et la possibilité de « contourner » le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures.

---

<sup>32</sup> Ici le D.I. aide à préciser et à légitimer le rôle des tiers dans les processus d'autodétermination.

Le cadre offert par le chapitre VII de la Charte présente l'intérêt de renforcer la légitimité des positions du Conseil de sécurité des N.U. à court terme. Mais si les concepts de « sécurité humaine » et de « responsabilité de protéger » peuvent sembler des ancrages juridiques alternatifs ou complémentaires intéressants, ils présentent des inconvénients diplomatiques : il est en effet nécessaire, dans ce cas, d'affirmer et/ou de démontrer la dangerosité d'un régime politique <sup>(33)</sup> ou d'un gouvernement national, ou encore la déliquescence d'un Etat membre de l'ONU, ce qui n'est pas une position jugée « pacifique » par l'Etat ou le gouvernement concerné.

## **B. Le problème en termes opérationnels**

L'objectif principal à court terme est le rétablissement des services publics et des fonctions régaliennes essentielles par voie d'assistance technique des Etats tiers ou des O.I.

La définition de cet objectif n'est pas si évidente qu'il peut le sembler de manière abstraite : comment assurer concrètement la convergence des priorités des donateurs ? jusqu'à quel point prendre en considération les sollicitations des institutions nationales ? comment intégrer dans le processus l'apport des « institutions informelles » caractéristiques des sociétés « traditionnelles » et efficaces pour l'apaisement des conflits de voisinage interethnique. Les priorités sont également dépendantes du contexte social très particulier d'une société qui sort d'une situation de guerre civile et tente de retourner à la paix civile <sup>(34)</sup>.

Existe-t-il un modèle de régime politique national privilégié parce que plus compatible avec les exigences du D.I. ou les souhaits de la « société internationale » ? La réponse est certainement négative au-delà d'une exigence de consultation électorale « honnête » pour désigner les titulaires des fonctions politiques « transitoires ».

La recherche de cohérence dans les schémas politiques institutionnels et procéduraux nationaux n'est en effet jamais réellement neutre : la composition des équipes en mission internationale - selon leur nationalité et leurs traditions juridiques - peut avoir une influence directe sur les systèmes gouvernementaux, administratifs et juridictionnels mis en place. On peut estimer que les organes de l'ONU ne reflètent pas un tel consensus sur ces points que des lignes directrices claires puissent être fixées dans le mandat des missions d'assistance.

S'y ajoute l'effet du paradoxe suivant : au fur et à mesure que sont apportées des réponses efficaces aux premières étapes du rétablissement de la société politique interne, les obstacles opposés par les forces politiques et les organes constitutionnels aux interventions tierces se renforcent, en s'appuyant sur les symboles de la souveraineté étatique ou/et sur les spécificités culturelles de la société en cause <sup>(35)</sup>.

Cet objectif de fond est à concilier avec les coûts et des moyens financiers disponibles des O.I. et des Etats . Deux stratégies contradictoires peuvent être envisagées : soit privilégier une assistance massive et de courte durée soit adopter l'option inverse. Importance de résultats convaincants pour assurer la légitimité/légalité à moyen termes des initiatives onusiennes. Or les besoins financiers sont particulièrement élevés dans ce type d'opérations <sup>(36)</sup>. Or le financement se fait sur une base volontaire, le plus souvent par des Etats différents de ceux qui fournissent les ressources humaines de l'intervention onusienne ; d'où des retards et des déficits récurrents susceptibles de mettre en cause la continuité de l'opération.

---

<sup>33</sup> Voir les précautions prises dans le cadre de l'Union européenne (article 7 du TUE sur la procédure de sanction à l'encontre d'un Etat membre dont le régime paraît évoluer dans une direction antidémocratique).

<sup>34</sup>

<sup>35</sup> Ce qui conduit fréquemment au rejet des modèles idéologiques et politiques « étrangers ».

<sup>36</sup> Prise en charge d'administrations civiles, de systèmes judiciaires, de forces armées pendant de longues périodes ; gestion d'opérations électorales massives.

Voir les chiffres donnés par le S.G. dans son 11<sup>e</sup> rapport sur la situation en Côte d'Ivoire, point 53.

Telle est la fonction confiée à la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, créée en 2005 et en activité depuis septembre 2006 <sup>(37)</sup>. Théoriquement, son rattachement aux deux institutions principales, l'A.G. et le C.S. de l'ONU, devrait garantir à cet organe la capacité de synthèse et d'efficacité de l'approche onusienne.

### **C. La problématique géo-politique**

Elle repose sur plusieurs interactions.

L'interaction entre acteurs « internes » <sup>(38)</sup> et acteurs externes (Etats, organisations universelles, organisations régionales) ainsi qu'entre acteurs externes est évidemment décisive. En l'absence d'un principe de répartition des compétences entre acteurs, le pragmatisme et les rapports de force conjoncturels l'emportent en règle générale <sup>(39)</sup>.

D'où l'importance du problème de la composition des groupes multinationaux - et « internationaux » - d'intervention, à la fois militaires et civils. Ainsi que de la répartition des tâches entre forces étrangères et nationales.

La distinction entre les initiatives prises sous les auspices d'une O.I et celles gérées par une coalition d'Etats ad hoc, importantes sur le terrain juridique, ne l'est pas moins sur le plan stratégique, en particulier en raison des besoins en ressources logistiques de telles opérations.

Conclusion partielle :

Faut-il privilégier une problématique au coup par coup ou faire effort sur la constitution de modèles ? La deuxième solution est encore plus difficile en matière de retour à la normalité constitutionnelle qu'en matière de rétablissement de la paix par interposition.

L'approche opérationnelle est à dominante diplomatique et les solutions internes « imposées » par les organes internationaux vont au maximum de ce que les diplomates estiment possible politiquement dans les rapports avec le ou les pouvoirs locaux.

Quelles sont les conséquences de la solution retenue sur les structures et les procédures adoptées pour gérer la situation dans l'Etat et les O.I. qui interviennent. ?

## **II. Spécificité de la situation ivoirienne**

### **A. Rappel du schéma chronologique des interventions extérieures**

- Une amorce diplomatique « classique » : un accord entre autorités « locales » de Linas-Marcoussis de janvier 2003 privilégiant la « réconciliation nationale », ce qui traduit le souci de « neutralité » des tiers dans le processus de rétablissement de la paix <sup>(40)</sup> ;
- la résolution 1528 du 27-2-2004 remplace la mission politique initiale des N.U. par une opération militaire <sup>(41)</sup> ; avec une priorité accordée au rétablissement des forces de police, des juridictions ordinaires et de l'Etat de droit <sup>(42)</sup> ;
- la résolution 1572 du 15-11-2004 renforce la pression sur les forces politiques internes par des sanctions collectives sous forme d'embargo sur les armes et gel des avoirs

---

<sup>37</sup> Le Fonds spécifique a été mis en place en octobre 2006.

<sup>38</sup> Il s'agit évidemment de ceux de la société « nationale » considérée : autorités civiles et militaires, grandes entreprises, églises et médias, syndicats, etc.

<sup>39</sup> Même le Conseil de sécurité n'exploite pas toujours sa primauté théorique.

<sup>40</sup> Voir la résolution C.S. 1464 du 4-2-2003, fondée sur le chapitre VII de la Charte, ce qui l'inscrit dans le cadre de la sécurité collective mais avec une « décentralisation » en faveur de la CEDEAO, fictivement « soutenue » par la France.

<sup>41</sup> L'ONUCI remplaçant la MINUCI, et bénéficiant de l'appui des forces armées françaises.

<sup>42</sup> Importance des pressions pour limiter les milices à la solde d'autorités contestées.

bancaires, avec création d'un organe de suivi - subsidiaire du Conseil de sécurité - et d'un groupe d'experts <sup>(43)</sup>;

- élargissement du cadre institutionnel, avec médiation et conférences diplomatiques sous les auspices de l'Union africaine en 2004 et 2005 (résol. C.S.1600 du 4-5-2005 & 1603 du 3-6-2005);
- ce n'est qu'à partir de la mi-2005 que le mandat de reconstruction de l'Etat ivoirien en tant qu'organisation civile et politique est mis en place (résol. C.S. 1609 du 24-6-2005 : rétablissement de l'administration civile, démantèlement des milices concurrentes des forces de police de droit commun) ; et premières mesures de rééquilibrage politique et constitutionnel (résol. C.S. 1633 du 21-10-2005) , qui se prolonge par des pressions en vue d'une réorganisation des forces armées et d'une société politique assez tolérante pour permettre de gérer une consultation électorale malgré le désaccord fondamental sur le corps électoral (résol. C.S/ 1721 du 1-11-2006 – pour sortir du blocage observé depuis août 2006; & résol. 1739 du 10-1-2007) et malgré le maintien de sanctions «ciblées» visant en particulier certains hommes politiques du plus haut niveau.

« 3. Le Groupe (de travail international) constate avec une profonde inquiétude le retard déjà pris dans l'application de la résolution 1721 et la détérioration du climat politique en Côte d'Ivoire, liée principalement à la gestion de la grave crise des déchets toxiques. Le Groupe encourage le Premier ministre dans sa démarche de lutte contre l'impunité et de promotion de la bonne gouvernance, et a cet égard salue les recommandations formulées par la Commission nationale d'enquête sur le déversement des déchets toxiques, et comprend le vif mécontentement suscité au sein de la population par la réinstallation des responsables suspendus par le Premier ministre."

4. Le Groupe rappelle que la résolution 1721 (2006) du Conseil de sécurité s'impose pleinement à toutes les parties ivoiriennes qui ne peuvent se prévaloir d'aucune disposition juridique pour faire obstacle au processus de paix.

5. Le Groupe rappelle également le paragraphe 21 de la décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date du 17 octobre 2006 qui « demande instamment à toutes les parties ivoiriennes de faire preuve de retenue, de travailler ensemble pour surmonter l'impasse actuelle et de s'abstenir de toute action unilatérale au cours de la période de transition ». À cet égard, le Groupe réprovoque le limogeage des directeurs généraux de la Radiotélévision ivoirienne et de Fraternité Matin ainsi que la dissolution des conseils d'administration des sociétés concernées.

Le Groupe constate que ces décisions, contraires à l'Accord de Pretoria, portent atteinte à la neutralité et à l'impartialité des médias de service public, garanties par les accords de paix, ainsi qu'à la liberté d'expression. Le Groupe estime donc indispensable la réintégration des responsables limogés. » <sup>(44)</sup>.

Différences avec d'autres expériences contemporaines, notamment le Timor Leste et Haïti :

- désaccords fréquents entre le chef de l'Etat ivoirien et la désignation par la communauté internationale d'un premier ministre, dont les pouvoirs empiètent les uns sur les autres <sup>(45)</sup> ;
- manifestations contradictoires de membres de la société civile, pressions exercées sur les grands médias.

---

<sup>43</sup> Rôle du Comité du C.S. établi par la résolution 1572 (2004) du 06-11-2004, concernant la Côte d'Ivoire ; un groupe d'experts est établi parallèlement. Son action porte essentiellement sur la conduite de l'embargo et les mesures ciblées.

<sup>44</sup> Déclaration du 1-12-2006, réunion d'Abidjan, S/2006/950

<sup>45</sup> Neutralisation réciproque des décrets adoptés par l'un ou par l'autre ; respect de la composition du gouvernement de coalition et primauté du premier ministre sur les ministres.

- intervention précoce de la société internationale sous l'impulsion de la France, ce qui a évité des massacres de grande envergure et facilitera la réconciliation nationale, du point de vue pénal.

Rapprochement avec d'autres situations où la crise politique est accentuée par le refus d'un chef d'État (ou de mouvement de libération) et ses alliés d'abandonner le pouvoir <sup>(46)</sup>, un haut degré de violence dans la société et une forte présence d'armes de guerre.

## **B. En termes de « légalité » des autorités exécutives**

Lectures contrastées des dispositions constitutionnelles antérieures à l'intervention extérieure ; d'où un premier motif de prudence des autorités extérieures nationales <sup>(47)</sup> et internationales <sup>(48)</sup>. En termes d'« effectivité » et de légitimité des autorités : autorités de fait ; agissements imputés à des États voisins. Le cadre régional et sous-régional est particulièrement troublé depuis plusieurs années.

Capacité des autorités légales contestées de faire échec à l'exécution des prises de position des organisations internationales universelles et régionales ; instrumentalisation par les autorités locales légales et de fait. D'où la nécessité d'un contrôle de l'évolution de la situation en temps réel <sup>(49)</sup>. Rôle respectif des moyens de la France sur place et des O.I. ?

Selon le S.G. ONU <sup>(50)</sup>: « il est impératif que les dirigeants politiques ivoiriens engagent immédiatement le dialogue en vue de parvenir à un consensus sur un moyen souple d'appliquer la résolution 1721 (2006) ». Il est vrai que les rencontres entre le Président et le Premier ministre sont parfois « à huis clos » et « arrangées » par un médiateur international <sup>(51)</sup>.

Aussi, dans le rapport du S.G. du 17-10-2006 (10<sup>e</sup> sur la situation en Côte d'Ivoire) :

76. En ce qui concerne les institutions de transition, il faudrait que soient créés deux groupes d'étude, placés sous l'autorité du Premier Ministre, dont l'un serait chargé de la restructuration des Forces de défense et de sécurité et l'autre s'occuperait de l'opération d'identification. Les deux groupes se composeraient de représentants des parties ivoiriennes, de membres de l'équipe du Premier Ministre et des forces impartiales, et d'autres intéressés. Il est également important que pendant la période de transition, la Commission électorale indépendante ait le dernier mot en ce qui concerne le processus électoral, et l'Institut national de la statistique soit placé sous son contrôle direct. La composition de ces organes devrait être passée en revue par le Premier Ministre, qui prendrait les décisions relatives à la nomination des nouveaux membres et serait donc le garant de leur parfaite impartialité. La régularité de la procédure serait certifiée par le Haut Représentant pour les élections.

La part reconnue aux appréciations des organes onusiens. La dépendance de la légalité / constitutionnalité interne par rapport aux décisions du Conseil de sécurité des N.U.

Désarmement et recensement : les conditions de mise en œuvre d'une consultation électorale à finalité constitutionnelle ; problème de composition du corps électoral et de sécurité des opérations de vote.

---

<sup>46</sup> Haïti, Angola, Liberia, Sierra Leone.

<sup>47</sup> Voir la position de la France : recherche d'une « européanisation ».

<sup>48</sup> Partage des initiatives entre organisation universelle et organisations régionales ou sous-régionales.

<sup>49</sup> Est-ce plus simple, plus compatible avec les modes de fonctionnement des O.I., que lorsqu'il s'agit d'assurer les fonctions d'état-major dans les opérations militaires ?

<sup>50</sup> Voir le 11<sup>e</sup> rapport, du déc. 2006, point 7.

<sup>51</sup> Par exemple le représentant spécial de l'O.I. de la francophonie ...

Phase de transition : détermination des rythmes et de la répartition des pouvoirs entre autorités « légales » selon les organisations internationales.  
Incidences des interventions extérieures de rétablissement de la paix sur les conditions de rétablissement d'un système politique viable.

Ainsi dans le 10<sup>e</sup> rapport du S.G. (17-10-2006) :

*77. ( ... ) Il importe aussi que le Conseil suive de près l'application de la feuille de route pendant la nouvelle période de transition, surtout en vue d'imposer des sanctions ciblées à quiconque chercherait à entraver le processus de paix, ou de saisir la Cour pénale internationale.*

*78. En ce qui concerne le processus électoral, il est impératif que le Haut Représentant pour les élections soit habilité à prendre des décisions contraignantes sur toutes les questions y relatives, y compris les volets des accords de paix s'y rapportant. À chaque étape du processus, le Haut Représentant devrait certifier que tout s'est fait dans les règles. ( ... ) Etant donné le rôle crucial que le Haut Représentant doit jouer dans le processus de paix, en particulier au cours des prochaines étapes, je compte, comme je l'ai indiqué dans mon huitième rapport sur l'ONUCI (S/2006/222), demander à l'Assemblée générale d'autoriser l'utilisation de contributions statutaires pour le financement de son bureau. »*

Rôle du G.T.I. (groupe de travail international), contesté par les partisans du Président ?

Le GTI a été créé le 6 octobre 2005 à Addis Abeba lors de la réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine et avalisé par le Conseil de sécurité des Nations unies par la résolution 1633 (21-10-2005). Il a pour mission d'évaluer et suivre la transition en Côte d'Ivoire et d'apporter au gouvernement ivoirien l'assistance nécessaire à la poursuite du processus de paix et à la tenue d'élections avant le 31 octobre 2006. Placé sous la co-présidence du ministre nigérian des Affaires étrangères, représentant le président de l'Union africaine, et du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, la première réunion du GIT rassemblait en outre des représentants de la CEDEAO et de l'Union africaine, du Bénin, du Ghana, de la Guinée, du Niger, de l'Afrique du Sud, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, de l'Union européenne, de l'Organisation internationale de la Francophonie, de la Banque mondiale et du FMI.

Conclusion partielle : Outre l'incertitude sur l'issue de la crise ivoirienne à court terme, l'extrême diversité des acteurs rend très difficiles la définition et l'articulation des ordres juridiques pertinents. Situation à rapprocher des opérations d'interposition organisées seulement en vue de laisser aux protagonistes le temps de mettre en place une solution négociée <sup>(52)</sup>. La difficulté est encore plus grande lorsque l'issue politique générale reste incertaine ou ambiguë <sup>(53)</sup>.

## **Conclusion générale**

L'invention d'un mode international de « canalisation » des régimes politiques en crise vers une société pacifiée en vue de prévenir ou de supprimer une menace à la paix n'en est qu'à ses prémises. Il existe encore trop d'exceptions au principe d'intervention face aux menaces réelles, et trop de conciliation avec le consensualisme étatique pour échapper au relativisme.

Si le diagnostic est relativement aisé, les solutions légitimes le sont beaucoup moins : en raison de la faiblesse des modèles « importés » dans des sociétés archaïques, ainsi que des risques d'effets pervers des « meilleurs intentions du monde » <sup>(54)</sup>.

---

<sup>52</sup> Liban, par exemple.

<sup>53</sup> Kosovo, Côte d'Ivoire, par exemple.

<sup>54</sup> Voir l'analyse critique de Ch.-Ph. David, 1998, cité en bibliographie.

Et ne jamais oublier les règles d'or (et d'art) de toute intervention internationale : « une action internationale efficace exige un mandat clair, solide et applicable, une structure et une focalisation efficaces de l'autorité et une forte structure de partenariat ».

Or, tout autant qu'en matière de maintien de la paix, les ambitions des Etats et des O.I. en matière de reconstruction politique supposent une très grande continuité et des moyens techniques et financiers élevés. Il n'y a rien de plus difficile à garantir.

Le premier bilan de la Commission de consolidation de la paix n'est guère encourageant : le Burundi est un des premiers bénéficiaires (avec la Sierra Leone) de ses interventions, en particulier financières, mais ses moyens de pression en faveur de la sauvegarde des droits de l'homme restent peu efficaces.

« Les autorités burundaises n'ont pas fait grand-chose pour traduire en justice les officiers impliqués dans des massacres et des actes de torture. Elles ont en revanche sévi contre des journalistes et d'autres personnes qui montrent du doigt les faiblesses du gouvernement. »<sup>(55)</sup>

#### Bibliographie :

Abass A., « la CEDEAO et le maintien de la paix et de la sécurité internationale », L'observateur des N.U. 2003, p.3-50.

R. Cobbold, Opérations de stabilisation, Faire la guerre, maintenir la paix, AFRI 2003 p.241-253.

G. Cottureau, « Une Licone en Côte d'Ivoire au service de la paix. Avant Marcoussis et jusqu'à la réconciliation », AFDI 2003 p.176-206.

P. Daillier, Interventions multinationales en vue du rétablissement de la paix, RCADI 2005.

Charles-Philippe David, Genèse et développement de la consolidation de la paix : dimensions conceptuelles et empiriques, mai 1968 ([http://www.dandurand.uqam.ca/download/gripci/david\\_genese-consolidation-paix.html](http://www.dandurand.uqam.ca/download/gripci/david_genese-consolidation-paix.html)).

« Does Peacebuilding Build Peace ? Liberia (Mis)steps in the Peace Process », Security Dialogue vol.30, 1999, p.26.

Z. Laïdi, « Les enjeux de la gouvernance mondiale, AFRI 2002 p.262-273.

B. Pouligny, La « construction de la paix », AFRI 2003 p.791-799 & Ils nous avaient promis la paix, Sc.PO, Paris, 2004, 356 p.

11<sup>e</sup> rapport du Secrétaire général sur l'ONUCI, 4-12-2006, S/2006/939.

10<sup>e</sup> rapport , 17-10-2006, S/2006/821.

Voir aussi la bibliographie sur la gouvernance mondiale, sur le principe de précaution. Les rapports Brahimi (2000), Agenda pour la la paix.

#### Annexes :

Question de vocabulaire : « consolidation » semble désormais s'imposer ; mais à rapprocher de « stabilisation » (en Haïti, MINUSTAH, résol. 1542 du 30-4-2004)

Info ONU 2006: La Commission de consolidation de la paix – créée en 2005 par l'A.G. et le Conseil de sécurité (résol. 1645 du 20-12-2005) - mobilisera les ressources à la disposition de la communauté internationale pour conseiller et proposer des stratégies intégrées sur le

---

<sup>55</sup> Alison Des Forges, conseillère principale pour l'Afrique à Human Rights Watch, à propos de la réunion du 11 décembre 2006.

rétablissement et la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit. Elle prêtera une attention particulière aux efforts de reconstruction et de renforcement des institutions afin de jeter les bases d'un développement durable.

La Commission rassemblera le large éventail de compétences et d'expériences des Nations Unies en matière de prévention des conflits, médiation, maintien de la paix, respect des droits de l'homme, état de droit, assistance humanitaire, reconstruction et développement à long terme.

Spécifiquement, la Commission :

- proposera des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de rétablissement au sortir de conflits;
- aidera à assurer un financement prévisible pour les premières activités de rétablissement et un investissement financier soutenu pour le moyen et long terme;
- prolongera la période d'attention de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de rétablissement au lendemain d'un conflit;
- développera des pratiques optimales sur des questions qui nécessitent une intense collaboration entre les acteurs politiques, militaires, humanitaires et du développement.

Sur la responsabilité de protéger : in Conférence 2002 du CIISE (site Internet MAECI)

Gareth Evans, coprésident de la Commission, maintenant président de l'International Crisis Group et ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie, discute par vidéoconférence du contenu du rapport. Il réaffirme l'impératif moral de procurer une protection, signalant notamment que, même si la communauté internationale partage de plus en plus de valeurs communes, il lui manque toujours un cadre d'action commun. La CIISE espère remédier à la situation en établissant trois objectifs pragmatiques : produire un rapport solide du point de vue intellectuel, mais pratique; formuler des recommandations qu'aucun des acteurs ne risque d'écarter du revers de la main; s'assurer que ces recommandations ont un potentiel pratique de motivation de l'action étatique. Le rapport insiste sur le fait que le débat sur l'intervention par opposition à la souveraineté s'est situé dans le contexte de normes de conduite en évolution, où on accepte de plus en plus largement la prémisse voulant que la souveraineté des États suppose non seulement des droits, mais aussi des responsabilités. Une autre prémisse est indissociable de cette nouvelle conception de la souveraineté comme responsabilité : si un gouvernement abandonne ses administrés ou s'avère incapable de les protéger, sa souveraineté doit céder devant la responsabilité de la communauté internationale. Evans fait remarquer que la notion de responsabilité de protéger est conforme à la notion de droits de la personne apparue après la guerre, à la notion de sécurité humaine et aux normes sous-jacentes à beaucoup de pratiques et traités internationaux visant à protéger les personnes. Situer le débat de façon à faire ressortir clairement la double responsabilité de la souveraineté offre cependant trois avantages : on commence par reconnaître l'importance de l'État, l'orientation du débat se déplace vers la victime, et on peut ainsi discuter de la " protection " non seulement sous l'angle de la réaction, mais aussi sous celui de la prévention et de la reconstruction.

Les six critères d'intervention militaire, lorsqu'une action devient nécessaire, sont tout aussi important que le changement de terminologie. Ils constituent un cadre permettant de savoir s'il faut intervenir, quand et comment. Le critère de " seuil ", par exemple, limite l'intervention militaire pour la protection humaine à deux circonstances (effective ou appréhendée) où il y a " juste cause " : importantes pertes de vies humaines, un " nettoyage ethnique " à grande échelle, qu'il implique des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol. Si l'intervention est justifiée, le

critère de " précaution " ou de " prudence " intervient. Cela comprend la bonne intention juste, le dernier recours, la proportionnalité des moyens et les perspectives raisonnables. Enfin, en vertu du critère de l' " autorité appropriée ", il n'y a pas d'instance mieux placée que le Conseil de sécurité de l'ONU pour autoriser une intervention militaire. Le rapport appuie cette position par un appel à la réforme du Conseil de sécurité, disant qu'il ne s'agit pas de trouver une solution de remplacement, mais de veiller à ce que le Conseil puisse agir promptement et systématiquement en cas de besoin. Autrement, les opérations seront inefficaces ou le système multilatéral sera affaibli. Lorsque le Conseil de sécurité est incapable d'agir, la communauté internationale doit trouver d'autres autorités politiques pour assumer sa responsabilité de protéger, peut-être en agissant sous l'autorité d'organisations régionales. Heureusement, fait observer Evans, le message a été entendu. Le gouvernement du Canada est déterminé à assurer un suivi, et le rapport a fait l'objet d'une séance de réflexion stratégique du Conseil de sécurité, en mai 2002. Le plus encourageant peut-être, c'est la déclaration que le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a faite à New York : le rapport bat en brèche les dernières excuses de la communauté internationale pour ne rien faire, lorsqu'une intervention permettrait de sauver des vies.

( ... )

Andrew Mack, du Liu Centre for the Study of Global Issues de l'Université de la Colombie Britannique et ancien directeur de la planification stratégique auprès du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, commence par rappeler comment, en 1999, ce dernier a électrisé et indigné une grande partie de l'Assemblée générale en faisant ressortir les incohérences de l'intervention internationale dans les urgences humanitaires et en mettant en avant de façon fort convaincante, l'impératif moral de " faire quelque chose ". Parallèlement, un cynisme né de la longue histoire d'un impérialisme drapé dans la rhétorique humanitaire a poussé un grand nombre d'États à percevoir les interventions comme une atteinte inacceptable à la souveraineté. La responsabilité de protéger a resitué le débat de façon à montrer que la souveraineté, comme principe de non-intervention, n'avait jamais été le problème central. Dans le cas des interventions en Bosnie, en Somalie, au Rwanda, à Haïti et au Timor oriental, c'est surtout la répugnance des États du Nord à " payer le prix " des interventions pour protéger les droits de la personne qui a posé problème. Mack fait observer que, même si de nombreux observateurs ont attribué cette répugnance à un " manque de volonté politique ", cette expression est inutile sur le plan de l'analyse et n'ouvre pas sur une solution. Ce qu'il faut, plutôt, c'est un moyen de persuader des joueurs clés du Nord qu'il est dans leur intérêt de réagir le plus tôt possible. Signalant qu'il y a diverses manières de présenter cet argument, il soutient que La responsabilité de protéger pourrait jouer un rôle clé comme moyen de définir une norme.