



Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali  
du maintien de la paix – Octobre 2018



# « Action pour le maintien de la paix » : dernier avatar de l'éternelle réforme des opérations de paix de l'ONU

Prof. Michel Liégeois  
Université catholique de Louvain



OBSERVATOIRE  
BOUTROS-GHALI  
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Le 28 mars dernier, la présidence néerlandaise du Conseil de sécurité des Nations unies organisait un débat visant à améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix des Nations unies. À cette occasion, le Secrétaire général a formulé six demandes à l'attention des États membres. Ces demandes s'inscrivent dans un nouveau projet de réforme, plus large, appelé « Action pour le maintien de la paix » (A4P). Antonio Guterres a exprimé son désir de voir son projet aboutir à un accord formel en fin d'année 2018. Bien que cette nouvelle initiative ait été saluée par l'ensemble des États membres, elle n'en reste pas moins l'expression d'une doctrine spécifique des opérations de maintien de la paix cristallisant des divergences d'intérêts et de visions entre les États membres. Il est dès lors pertinent de s'interroger sur les perspectives de cette proposition de réforme.

L'« Action pour le maintien de la paix » s'inscrit dans un processus de longue haleine qui, depuis plusieurs années, alterne la réflexion doctrinale et les réformes des activités de maintien de la paix conduites par l'ONU. Pour bien saisir la portée de l'initiative d'Antonio Guterres, il s'indique de revenir sur les principales étapes de ce processus et de comprendre le lien étroit qui le relie au contexte international. On pourra alors analyser à cet aune le contenu de l'« Action pour le maintien de la paix » et évaluer les perspectives d'une issue positive.

## Mise en contexte

Depuis leur premier déploiement, les opérations de maintien de la paix des Nations unies sont engagées dans un perpétuel processus de réforme.<sup>1</sup> Il suffit d'un rapide coup d'œil sur ce processus, toujours en court, pour identifier sa caractéristique essentielle : absentes de la Charte des Nations unies et, pour cette raison, longtemps dépourvues de conceptualisation doctrinale, les opérations de maintien de la paix se sont développées de manière essentiellement ad hoc et incrémentale au gré des crises internationales et des expériences de terrain.<sup>2</sup> Ce processus évolutif est ainsi balisé par une succession de rapports qui adoptent une perspective à la fois rétrospective – tirer les leçons du passé – et prospective : dessiner le cadre des opérations de la décennie suivante.

L'évolution de la doctrine des opérations de maintien de la paix est à cet égard marquée par trois documents fondamentaux : l'Agenda pour la paix (1992), le rapport Brahimi (2000) et le rapport Hippo (2015).

---

1. NOVOSSELOFF Alexandra, *Dix ans après le rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations unies : quel bilan d'une décennie de réformes ?* 2010. p1

2. Ibidem p1

Le but de cette analyse n'est pas d'exposer en détails les différentes recommandations de ces rapports mais de mettre en lumière leurs caractères complémentaires et leur contribution à l'élaboration de la doctrine contemporaine des opérations de maintien de la paix des Nations unies.

## La première génération des opérations de maintien de la paix

En 1956, lorsque les premiers Casques bleus sont déployés lors de la crise de Suez, leur mandat se borne à constituer une force d'interposition entre les parties au conflit en vue de surveiller le cessez-le-feu préalablement établi et de créer sur le terrain les conditions favorables à un accord de paix. Cette opération est mue par trois principes fondamentaux qui la distinguent radicalement d'une opération militaire classique : le consentement des parties au conflit, l'impartialité du contingent onusien et l'emploi de la force armée limité à la stricte légitime défense.

À l'origine, les opérations de maintien de la paix sont donc considérées comme un outil d'interposition entre deux belligérants. Leur efficacité réside dans leur dimension symbolique et dissuasive et ne résulte nullement d'un rapport de forces militaires. La présence de Casques bleus augmente, en effet, le coût politique d'une violation du cessez-le-feu par l'une des parties au conflit. Si l'on accepte de considérer l'expérience congolaise (ONUC) comme une exception, ce modèle de Suez est celui qui prévaudra tout au long de la Guerre froide en matière du maintien de la paix des Nations unies.

## L'Agenda pour le maintien la Paix

Si l'adaptation au nouveau contexte international qui résulte de l'effondrement du bloc soviétique est un défi de taille pour les Nations unies, la nouvelle donne géopolitique libère également son Conseil de sécurité de l'usage intempestif du droit de veto et lui offre la possibilité d'envisager son action en matière de paix et de sécurité internationale avec une ambition renouvelée. En 1992, le Secrétaire général Boutros-Ghali publie « Un agenda pour la paix ». Ce rapport vise à définir ce que doit être l'action des Nations unies en matière de paix et de sécurité internationales dans ce nouveau contexte post Guerre froide. L'Agenda pour la paix divise l'action des Nations unies en cinq modalités : la prévention des conflits, le rétablissement, l'imposition, le maintien et la consolidation de la paix.

Les opérations de maintien de la paix sont ainsi conceptualisées comme l'une des modalités possibles parmi un continuum d'actions qui se caractérise par sa nature chronologique et séquentielle, depuis la prévention (en amont) des conflits jusqu'à la consolidation de la paix, en aval des conflits. Au sein de ce continuum, le rapport introduit cependant une distinction stricte entre les opérations de maintien de la paix et celles d'imposition de la paix.

En matière d'opération de maintien de la paix, l'agenda de Boutros-Ghali réaffirme le caractère central des trois principes fondateurs des opérations de maintien de la paix – consentement, impartialité et usage restreint de la force – tout en prônant une dilatation du registre d'actions des Casques bleus au-delà de leur fonction traditionnelle d'interposition militaire ouvrant ainsi la voie à ce qui sera, trois années plus tard, conceptualisé comme des opérations multidimensionnelles par le « Supplément à l'Agenda pour la paix ».

## Le Rapport Brahimi

La principale qualité de l'Agenda pour la paix résidait dans son effort de conceptualisation de l'action générale de l'ONU. Néanmoins, en matière d'opérations de maintien de la paix, il entérine plus une nouvelle réalité qu'il ne propose de véritable réforme. Cette nécessité de réforme va pourtant apparaître à la suite des échecs des opérations en Bosnie, en Somalie et au Rwanda.

Cette réforme sera initiée, en 2000, par les apports doctrinaux du rapport de Brahimi. Si l'Agenda pour la paix considérait les opérations des Casques bleus comme faisant partie d'un continuum séquentiel, le Rapport Brahimi adopte pour sa part une approche holistique qui prend en compte le caractère le plus souvent multidimensionnel des opérations de paix contemporaines. Les différentes modalités d'action définies par « Un Agenda pour la Paix » sont plus souvent concomitantes que séquentielles et elles interagissent fortement entre elles. Cette nouvelle approche holistique enjoint les acteurs du système onusien à mettre en œuvre de concert les différents volets de leurs actions.

Devant les exactions commises en Bosnie et au Rwanda, le rapport Brahimi se devait également de réinterpréter les principes fondamentaux des opérations de maintien de la paix. À cet égard, la limitation de l'usage de la force, restreinte à la légitime défense, est élargie à la défense du mandat de la mission et à la protection des civils. L'impartialité politique de l'ONU ne peut signifier l'inaction face aux parties qui menacent le mandat, le personnel de l'ONU ou les populations civiles dans la zone de déploiement.

## Le rapport Hippo

En juin 2015, Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix déposait son rapport désormais mieux connu sous l'appellation « rapport Hippo ». Ce document vise à répondre à un contexte international marqué notamment par l'émergence du terrorisme et de l'insécurité croissante des Casques bleus qui en découle.

L'une des principales innovations apportées par ce document réside dans sa réévaluation du principe fondamental d'impartialité.<sup>3</sup> Bien que ce principe avait déjà connu une réinterprétation lors du rapport Brahimi, le rapport Hippo l'accentue : « Être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, alors que, dans certains cas, les parties ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur et l'autre la victime. » Le rapport Hippo admet ainsi la possibilité d'une inégalité morale entre les parties au conflit. Dans le même esprit, il propose de faire évoluer le principe de consentement des parties en mettant l'accent sur la nécessité du consentement politique du pays hôte et en prenant acte de la pratique du Conseil de sécurité qui mandate des Casques bleus en l'absence d'accord de paix inclusif. Pour certains, cette nouvelle évolution doctrinale s'écarte de la vision traditionnelle de l'ONU qui, jusque-là s'appuyait sur la stricte égalité des combattants sans prise en compte de la justesse de la guerre qu'ils mènent.<sup>4</sup>

Une autre évolution majeure de la doctrine encouragée par le rapport Hippo est liée à la priorité qu'il donne aux mesures de prévention et de consolidation de la paix. Cette évolution avait déjà été, en partie, entérinée par l'Agenda pour la paix. Les OMP étaient déjà conçues, à l'époque, comme devant mettre en œuvre les conditions nécessaires à une paix durable. Mais avec le rapport Hippo, les efforts de consolidation deviennent une priorité et sont étroitement liés à ceux du développement.<sup>5</sup>

## « L'Action pour le maintien de la paix »

### La primauté des solutions politiques

L'une des premières recommandations formulées par l'« Action pour le maintien de la paix » (A4P) est directement adressée aux États membres des Nations unies. Ces derniers doivent renforcer leur engagement politique pour résoudre les conflits. Les opérations de maintien de la paix des Nations unies ne constituent pas une alternative à un processus politique de paix. Elles doivent appuyer ce dernier. À cet égard, Antonio Guterres réitère l'une des conclusions du rapport Hippo : « une paix durable est accomplie non pas à travers des engagements militaires ou techniques mais à travers des solutions politiques. »<sup>6</sup>

3. Charbonneau, Goffi, E, Sandor. A, Sears.J, Tourreille.J.(2016) *Quels futurs pour le maintien de la paix et de la gouvernance sécuritaire en Afrique ? Ordre, violence et légitimité*. Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. p. 8.

4. Ibidem p. 15

5. Ibidem p. 16

6. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?* september 2018. p3.

Cette première recommandation, malgré le fait qu'elle soit appuyée explicitement par une majorité d'États membres<sup>7</sup> bute toutefois sur d'importants obstacles dès lors que l'on envisage sa mise en œuvre au-delà de la simple déclaration d'intention. En effet, la capacité ou la volonté des États à trouver des solutions politiques aux conflits en cours est largement amoindrie par les oppositions d'intérêts persistantes sur l'échiquier international. Ainsi, le fait que la Russie souscrive à cette recommandation alors qu'elle gèle intentionnellement les conflits se déroulant dans son « étranger proche »<sup>8</sup>, est une bonne illustration de l'écart entre l'apparent consensus favorable parmi les États membres et la réalité politique sous-jacente.

Du reste, les discussions sur l'A4P ont eu pour effet paradoxal de remettre le maintien de la paix au cœur des débats à New York alors même que ce n'était pas nécessairement l'intention initiale du Secrétaire général et que les États membres étaient assez divisés sur la question.

## Des mandats clairs, précis et réalistes

Antonio Guterres appelle les États membres du Conseil de sécurité à formuler des mandats clairs, précis et réalistes dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Il regrette que ces derniers élaborent les mandats comme l'on décore un sapin de Noël<sup>9</sup>. En effet, si, dans la plupart des familles ce qui compte n'est pas tant la beauté finale du sapin mais plutôt le fait que chacun de ses membres puissent accrocher sa décoration, au sein du Conseil de sécurité, l'élaboration du mandat suit la même logique. La nécessité de trouver un consensus amoindrit l'efficacité du mandat sur le théâtre des opérations. Devant la nécessité d'agir de manière urgente et l'impossibilité d'arriver à un compromis traduisant une stratégie efficace de gestion de crise, les membres du Conseil n'hésitent pas à remplir les mandats d'une multitude de tâches et d'objectifs, qui sur le plan opérationnel, sont difficilement conciliables voire même, parfois, contradictoires.

L'amélioration des mandats est, pourtant, d'une importance centrale si l'on souhaite rendre plus efficaces les opérations de maintien de la paix. D'ailleurs, cette nécessité a été formulée explicitement par une majorité d'États membres lors du débat au Conseil de sécurité.<sup>10</sup>

7. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat au sein du Conseil, 27 appuient explicitement cette recommandation.

8. FOLLEBOUKT Xavier. *Les conflits gelés de l'espace postsoviétique : genèse et enjeux*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2012. p15

9. NATIONS UNIES. *Le Secrétaire général annonce une « Action pour le maintien de la paix » au Conseil de sécurité et présente « six demandes immédiates » aux États membres*. En ligne le 28 mars 2018. Consulté le 6 septembre 2018. Disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13268.doc.htm>

10. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, 36 appuient explicitement cette recommandation.

Néanmoins, le problème de la qualité du mandat est inhérent au processus décisionnel du Conseil de sécurité. Il est, alors, fortement corrélé à celui des positions antagonistes des États membres. Par conséquent, cette recommandation, si elle n'est pas assortie de propositions concrètes, n'a que peu de chances d'aboutir à une mise en œuvre effective par les États membres même si, bien entendu, elle fera l'objet d'une large adhésion de principe.

## L'usage de la force

La nouvelle réforme du secrétaire général ne se penche pas directement sur la question de l'usage la force. Il s'agit pourtant d'une question centrale tout au long de l'évolution doctrinale des opérations de maintien de la paix. Les restrictions et les règles d'engagement des Casques bleus constituent en effet l'essence même de ce qui les différencie d'une force militaire traditionnelle.

Depuis, notamment, les échecs des opérations du Rwanda et de Bosnie-Herzégovine, le principe fondamental de l'usage de la force qui, initialement, se limitait à la stricte légitime défense des Casques bleus a connu d'importantes évolutions, notamment au travers de la notion d'un maintien de la paix robuste. Dans la doctrine Capstone de 2008, ce concept est défini de la façon suivante : « [L'emploi de] tous les moyens nécessaires pour prévenir toute tentative de troubler le processus de paix, pour protéger les civils en cas de menace imminente d'atteinte à l'intégrité physique des personnes ou pour aider les autorités nationales à maintenir l'ordre public. [...] Les opérations de maintien de la paix des Nations unies ne doivent recourir à la force qu'en dernier ressort, après avoir épuisé toute autre méthode de persuasion. [...] L'usage de la force sert, en fin de compte, à influencer ou à dissuader ceux qui agissent contre le processus de paix ou qui s'attaquent aux civils, non à les éliminer physiquement. L'usage de la force [...] doit toujours être calibré, précis, proportionnel et approprié, conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté »<sup>11</sup>.

Ce concept du maintien de la paix robuste suscite cependant des divergences d'appréciation et d'interprétation entre les États membres des Nations unies. Pour certains États membres la robustesse des mandats est une condition nécessaire pour protéger les civils et le personnel onusien. Il a d'ailleurs fait l'objet d'un nombre important de recommandations lors du débat au Conseil de sécurité.<sup>12</sup>

---

11. NATIONS UNIES. *Opérations de maintien de la paix des Nations unies : principes et orientations*. 2008. p. 37-38.

12. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat au sein du Conseil, 33 appuient cette recommandation. Les recommandations aux mandats robustes, les références au rapport Santos Cruz et à la protection de civils ont été, ici, agrégées.

À leurs yeux, cette robustesse est parfaitement compatible avec les principes fondamentaux que sont l'impartialité, le non recours à la force et le consentement de l'État hôte dans la mesure où l'usage de la force a, avant tout, une utilité dissuasive et s'inscrit dans un usage tactique afin de faire respect les mandats.<sup>13</sup>

En revanche, d'autres États membres considèrent le maintien de la paix robuste comme étant, au contraire, incompatible avec les principes fondamentaux des opérations de maintien de la paix. Premièrement, le possible recours à la force au-delà de la stricte légitime défense contribue, selon eux, à la perte d'impartialité des Casques bleus. Cette perte d'impartialité accroît le risque d'affecter la perception de certains belligérants pour lequel les contingents onusiens sont vus comme parties prenantes au conflit ce qui augmente donc le risque d'atteintes à leur sécurité. Ensuite, l'augmentation de l'armement des Casques bleus, même à des fins dissuasives, induit un processus d'escalade militaire, lequel, outre qu'il renforce le biais perceptif mentionné ci-avant peut aussi se traduire par des dommages collatéraux au sein des civils. Enfin, le possible recours à la force est souvent perçu par l'État hôte comme une ingérence, une entrave à sa souveraineté voire, dans certains cas, comme une forme d'interventionnisme aux relents néocoloniaux. Cette doctrine du maintien de la paix robuste induirait in fine la perte du consentement de l'État hôte pour tout déploiement d'opération de maintien de la paix sur son territoire.<sup>14</sup>

C'est pour cette dernière raison que le Secrétaire général aborde la question de l'usage de la force dans le cadre du rôle accru attendu des organisations régionales, en particulier l'Union africaine et les organisations sous-régionales sur le continent africain – on pense notamment à la dernière-née, le G5 Sahel – en matière d'opérations de paix robustes.

## La prévention et la consolidation de la paix

L'omission de la question des modalités de l'usage de la force, s'explique par l'orientation qu'Antonio Guterres veut donner à l'action des Nations unies. Le Secrétaire général souhaite, en effet, s'attaquer d'avantage aux causes profondes des conflits et axer l'action des Casques bleus sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Si l'emploi robuste de la force procède d'une vision traditionnelle, essentiellement militaire, de la sécurité, la prévention et la consolidation de la paix, s'inscrivent, quant à elles, dans une vision élargie de la sécurité internationale. Selon cette dernière approche, les menaces qui pèsent sur un civil ne sont plus seulement d'ordre militaire mais également d'ordre social, politique et économique.

---

13. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?*, septembre 2018. p. 5.

14. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?*, septembre 2018. p. 5.

Pour assurer la survie d'un enfant, il ne s'agit plus uniquement de faire taire les balles sifflantes à ses oreilles, de déblayer le chemin de son école des bombes à sous munitions mais il faut, également, s'assurer que son école ne soit pas détruite ou s'assurer de la (re)construire. Il faut le détourner des groupes criminels ou des milices qui visent à en faire un soldat, un trafiquant de drogues. Il faut le protéger de la menace de la radicalisation des groupes extrémistes. Il faut le prémunir contre les agressions sexuelles, lui permettre d'avoir un toit et s'assurer qu'il ne connaisse pas la famine.

Cette approche préventive et globale du maintien de la paix suscite des réticences de la part de certains États membres des Nations unies. Premièrement, une telle approche suppose une vision commune de ce qui peut déclencher un conflit ou une atteinte à la paix et la sécurité internationale.<sup>15</sup> Antonio Guterres base cette vision préventive, d'une part, sur les cadres normatifs universels originels du maintien de la paix que sont les droits de l'Homme et le droit humanitaire international. Mais d'autre part, il cherche, également, à faire reconnaître l'aide au développement ou les questions de genre comme des cadres normatifs devant structurer le déploiement de Casques bleus.

Aussi universellement reconnus soient-ils, ces cadres normatifs n'ont pas la même importance aux yeux des différents États membres des Nations unies. Pour certains pays, le respect des droits de l'Homme ne constituant pas une norme au niveau domestique, ils sont dès lors réticents à l'idée que ces principes soient érigés en cadre d'action pour les Casques bleus et s'oppose donc aussi à la vision préventive prônée par le Secrétaire général.

La doctrine prônée par l'« Action pour le maintien de la paix » établit en outre un lien étroit entre l'aide au développement et la paix.<sup>16</sup> Néanmoins, ce cadre normatif est loin de susciter l'unanimité des États membres.<sup>17</sup> En effet, l'aide au développement ou du moins certaines modalités de son application, notamment les différentes formes de conditionnalité, se heurte aux réticences des États hôtes ainsi qu'aux oppositions des États membres critiquant son caractère trop occidental. L'action préventive axée sur l'aide au développement suscite des craintes liées au respect de la souveraineté des États. Cette dernière préoccupation est particulièrement saillante en raison de la concentration des activités de maintien de la paix de l'ONU sur le continent africain.

---

15. Ibidem p. 6.

16. Organisation des Nations unies, *Consolidation et pérennisation de la paix*. Rapport du 18 janvier 2018 (§23) (Cité après par « Rapport Guterres »).

17. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, six appuient explicitement cette recommandation.

Selon l'approche d'Antonio Guterres, cependant, l'aide au développement doit être couplée avec le principe d'appropriation nationale mais aussi locale.<sup>18</sup> L'expérience des précédentes opérations de maintien de la paix a en effet démontré que la capacité des populations locales à prendre part de manière active aux opérations de maintien de la paix contribue grandement aux succès de ces dernières.<sup>19</sup> Ce principe d'appropriation locale, en plus d'être un facteur de réussite, permettrait de réduire les craintes et les oppositions exposées ci-avant. Néanmoins, la délégation de pouvoir ou la décentralisation de la chaîne de commandement qu'elle suppose suscite, à son tour, des appréciations très variées parmi les États membres du Conseil de sécurité.

## La question du genre

Le dernier cadre normatif sur lequel le Secrétaire général appuie sa vision préventive des opérations de paix est l'égalité des genres. La question de l'égalité des genres est présente dans les débats onusiens depuis l'Agenda pour la paix. Néanmoins, elle revêt une importance centrale dans le nouveau projet de réforme d'Antonio Guterres. Cette priorité de la question de l'égalité des genres se fonde sur plusieurs études indépendantes. Leurs conclusions mettent en évidence le lien direct existant entre l'égalité des sexes et la résilience et la prévention des conflits.<sup>20</sup> Un nombre important d'États membres souscrivent à ces conclusions et ont formulé des demandes explicites allant dans ce sens lors du débat au sein du Conseil de sécurité.<sup>21</sup> Néanmoins, ce cadre normatif est, probablement, celui qui revêt le caractère le moins universel<sup>22</sup>. Par exemple, la proposition de consacrer 15 % des financements pour garantir la parité homme-femme au sein du personnel onusien ne recevra sans doute pas un soutien unanime.

L'auteur du rapport en convient lui-même, l'applicabilité effective de cette approche préventive se heurte à la fragmentation de l'action des acteurs du système onusien et à l'hétérogénéité des visions qui s'y expriment<sup>23</sup>.

---

18. Rapport Guterres § 59.

19. MORJE HOWARD.L, [Le maintien de la paix des Nations unies : évolutions et défis](#). Communication présentée lors de la table ronde 1 de la journée d'étude organisée par la fondation pour la Recherche stratégique, le 5 décembre 2012.

20. Rapport Guterres §27.

21. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, 27 appuient cette recommandation. Les recommandations liées à la parité Femme-Homme et aux abus sexuels ont été agrégés.

22. Elena Aoun, [Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres](#). OBG, mai 2018

23. Rapport Guterres §18.

C'est pourquoi, l'une des principales recommandations de l' « Action pour le maintien de la paix » vise à améliorer les partenariats régionaux afin, notamment, de réduire cette fragmentation. Dans le contexte actuel, la décentralisation régionale est un enjeu majeur et constitue un des leviers sur lequel le Secrétaire général entend s'appuyer pour réformer l'action de l'ONU dans le sens de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Décentraliser l'action de l'ONU à travers l'appropriation du maintien de la paix par les organisations régionales peut en effet contribuer à atténuer les problèmes de la fragmentation des visions, faciliter l'obtention du consentement et amoindrir les craintes d'ingérences<sup>24</sup>. Un nombre significatif d'États ont d'ailleurs appuyé cette recommandation de régionalisation des opérations de maintien de la paix lors du débat au sein du Conseil.<sup>25</sup> Néanmoins, en pratique, cette régionalisation bute depuis plusieurs décennies sur l'insuffisance des capacités politiques, financières et militaires de la plupart des organisations régionales, en particulier de l'Union africaine ; laquelle est de loin celle qui est la plus sollicitée en raison de la concentration de la conflictualité armée sur le continent africain.

## Conclusion

L'« Action pour le maintien de la paix » du Secrétaire général des Nations unies apporte un nouveau souffle au perpétuel processus de réforme des opérations de paix de l'ONU. Le projet de réforme a le mérite de s'attaquer avec lucidité aux carences contemporaines des opérations de paix. L'ambition qui pousse A. Guterres à chercher l'obtention d'un accord formel des États membres d'ici la fin de l'année est louable en raison d'un momentum plutôt favorable autour des sept engagements de principe contenus dans la déclaration commune d'engagement signée par plus de 150 États membres :

- Promouvoir les solutions politiques et accroître l'impact politique du maintien de la paix ;
- Renforcer la protection des civils par les opérations de paix ;
- Améliorer la sûreté et la sécurité des soldats de la paix ;
- Soutenir l'efficacité et la fiabilité des missions ;
- Renforcer l'impact des activités de maintien de la paix sur la consolidation de la paix ;
- Renforcer les partenariats, notamment avec les acteurs régionaux et sous-régionaux ;
- Optimiser la gestion des opérations de paix et de leur personnel.<sup>26</sup>

24. Bien que l'échelon régional soit aussi marqué par des clivages et ne garantit pas toujours une convergence de vision.

25. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, 27 appuient explicitement cette recommandation.

26. Richard Gowan, [Political Gap in Reform Agenda Leaves Questions on A4P Mechanisms](#), IPI, 19 juillet 2018.

En effet, un rapide relevé des positions exprimées par les États membres lors du débat du Conseil de sécurité fait ressortir qu'une majorité d'entre eux soutiennent explicitement les deux principales recommandations politiques du rapport, à savoir la primauté du politique dans la priorité à la prévention des conflits.

S'agissant des recommandations opérationnelles, on voit se dessiner un clivage entre, d'une part, les États membres qui partagent la vision du Secrétaire général d'une conception élargie de la sécurité et des opérations de maintien de la paix et, d'autre part, les autres. Les États appartenant au premier groupe sont ceux qui, au cours du débat du Conseil de sécurité, ont tenu des positions en faveur de la prévention des conflits, de la consolidation de la paix, du développement, de la parité Homme-Femme, de la lutte contre les abus sexuels ou en faveur d'une meilleure implication des populations locales.

Le second groupe est constitué d'États membres qui prônent une vision plus traditionnelle de la paix et de la sécurité internationale. Les États appartenant à ce groupe se sont démarqués, au cours du débat, en insistant sur l'importance de la protection des civils et du personnel onusien, en recommandant un maintien de la paix plus robuste ou en faisant allusion au rapport Santos Cruz.

Néanmoins, il faut nuancer cette division des États membres sur l'échiquier mondial en matière d'opérations de maintien de la paix. Certaines délégations ont, en effet, formulé, lors du débat au sein du Conseil de sécurité, des recommandations relevant à la fois d'une approche préventive et du maintien robuste de la paix. Ce type de positionnements illustre parfaitement que les deux visions peuvent être compatibles. En effet, d'un côté, il n'est pas possible de construire une paix durable sans le renforcement des capacités économiques, politiques et sociales de l'État hôte. De l'autre, face à la menace imminente de l'usage de la force, il n'y a guère d'alternative à la réponse militaire par des actions robustes.

La question d'un rôle accru – et identifié comme tel – des États francophones reste posée dans un contexte où une large majorité des opérations de paix contemporaines sont déployées dans des territoires d'États francophones. Les évolutions actuelles du G5 Sahel ne sont à cet égard par très encourageantes. La présence de la Mauritanie – bien que faisant sens sur le plan géopolitique – ne permet pas au G5S de fonctionner comme une entité francophone.

Reste la question des modalités de suivi de la Déclaration, à cet égard, Richard Gowan dresse la liste des options envisageables :

- La création d'un « Groupe des Amis de l'A4P », forum des États membres soutenant l'A4P ;
- La désignation d'une figure politique de premier plan comme « Rapporteur de l'A4P » ;
- La participation de parties prenantes de la société civile et du monde académique à un suivi informel mais structuré des engagements de l'A4P ; à l'instar du séminaire du 25 octobre 2018 consacré à la mise en œuvre de l'initiative A4P. L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix aura ici à jouer un rôle de relais, de courroie de transmission.
- Une approche par le bas où les parties prenantes au niveau des missions – Représentants du SG, commandants de Forces, responsables d'agences, diplomates seraient conjointement aux commandes de la mise en œuvre des engagements.

Il n'est pas douteux que les recommandations de l' « Action pour le maintien de la paix » rencontreront des oppositions importantes tant au stade de la discussion qu'au moment de la mise en œuvre de celles qui auront fait consensus. Toutefois, les plus d'un demi-siècle d'évolution doctrinale du maintien de la paix montre que le succès de l' « Action pour le maintien de la paix » ne devra pas être jugé sur sa seule capacité de court terme à aboutir à la mise en œuvre de réformes concrètes mais plutôt à modifier, sur le moyen et long terme, la culture du maintien de la paix.

\*\*\*

## L'auteur

**Michel Liégeois** est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.

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

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

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

