



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



Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants

Axel Augé



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX

“A peacekeeping operation is not an army, or a counter-terrorist force, or a humanitarian agency (...). It is a tool to create the space for a nationally owned political solution¹”

Résumé

Le renouvellement des conditions du dialogue triangulaire entre le Conseil, le Secrétariat et les pays fournisseurs de troupes et de personnels de police est central pour le succès des opérations de paix. Présenté comme un principe de la coopération entre les États membres sur le maintien de la paix, ce dialogue est l’objet d’une redéfinition permanente dans la doctrine des Nations unies depuis l’Agenda pour la paix (1992) au rapport Brahimi (2000), de la doctrine Capstone (2008) au rapport Nouvel Horizon (2009) jusqu’au rapport HIPPO (2015). Si le principe d’une concertation de haut niveau sur les opérations de paix semble acquis, sa mise en œuvre fait ressortir des attentes contradictoires : le Secrétariat demande aux contributeurs d’engager des troupes performantes alors même que cette exigence dépend des capacités et de l’allocation qu’il leur concède, basées notamment sur un dialogue franc et sincère en amont du déploiement de la mission. Les difficultés des casques bleus en Centrafrique ont rappelé la nécessaire refondation d’un dialogue triangulaire inclusif qui intègre une perspective aussi bien horizontale que verticale, ouverte à l’expertise militaire pour une compréhension homogène des mandats.

Cette note entend d’abord synthétiser les enjeux liés au dialogue triangulaire dans la mise en œuvre des mandats. Elle revient ensuite sur les leçons apprises en Centrafrique et formule des recommandations pour améliorer la concertation et renforcer la performance sur le terrain des opérations de paix.

1. Son excellence M. António Guterres, Conseil de sécurité, mars 2018.

Rénover les mécanismes de concertation

On entend par **dialogue triangulaire** la concertation entre le Conseil de sécurité (CS), le Secrétariat et les pays fournisseurs de troupes et de personnels de police. Bien que le Conseil soit le cadre privilégié d'un tel **dialogue**, l'initiative « **Action pour le maintien de la paix** » (**A4P**) lancée par le Secrétaire général M. António Guterres en mars 2018, préconise des évolutions de la coopération avec les contributeurs. L'enjeu est d'améliorer leur implication aux différents stades de mise en œuvre du mandat : de la conceptualisation des opérations, au retrait, en passant par la planification, la conduite et l'évaluation. Pourtant, des cadres de concertation existent bien. Cependant, ils ne suffisent plus à faire entendre la voix des fournisseurs de troupes. Dans le sillage de la réforme des opérations onusiennes engagées au moins depuis vingt-trois ans (de 1992 à 2015) des leviers pour remettre à niveau les missions de paix demandent à être renforcés² en vue d'accroître leur impact sur le terrain. La recherche d'un souffle nouveau et l'application effective d'un partenariat rénové pour un appui aux missions constitue un enjeu fort pour le succès des opérations. Dans ce contexte, le Secrétariat attend des pays contributeurs qu'ils déploient des troupes performantes, formées, entraînées et capables de faire face à des environnements instables où les formes de la violence changent³.

Or, pour les pays contributeurs, la performance opérationnelle dépend de l'allocation des Nations unies en moyens capacitaires et financiers adaptés aux besoins des contingents à déployer, pour conduire des missions aux objectifs clairs et réalistes. De plus, ces pays demandent avec insistance de contribuer à la définition des mandats au regard des risques encourus. En fait, les contributeurs ont le sentiment de payer un lourd tribut dans les opérations de paix tout en se sentant exclus des consultations relatives au cycle complet de la mission avec le Secrétariat et le Conseil, et ce, en dépit de leur participation aux enceintes de discussion. Les contributeurs demandent une implication plus large aux concertations dédiées à la définition des mandats ainsi que le partage des prérogatives dans ce domaine.

Si l'idée d'un partenariat inclusif avec les contributeurs emporte le consensus, il reste encore à augmenter l'efficacité des cadres actuels de concertation. Le **Conseil de sécurité** représente en effet un lieu privilégié de dialogue, il n'est toutefois pas représentatif de la plupart des pays contributeurs de troupes. Son fonctionnement entre les cinq membres permanents (États-Unis, Chine, France, Russie, Royaume-Uni) et les dix non permanents élus⁴ diminuent l'impact des orientations prises en son sein. Bien que réunissant un plus grand nombre de pays membres, le comité des opérations de maintien de la paix (C34) peine également à faire entendre la voix des contributeurs et à peser sur la mise en œuvre des mandats. Pourtant, le

2. Rapport de la 4^e commission de l'Assemblée générale. 25 octobre 2010. CPSD/463.

3. Les difficultés de la MINUSCA en RCA ont mis en lumière les insuffisances tant au niveau de la préparation que de l'équipement des Casques bleus confrontés à des menaces asymétriques mais aussi des cas d'inconduites en ce qui concerne la protection des civils et les allégations d'abus sexuels.

4. Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus par l'Assemblée générale pour un mandat de deux ans. Ils changent régulièrement.

principe d'une interaction renforcée entre le Conseil (CS), le Secrétariat et les contributeurs de troupes et de personnels de police est consacré par la résolution 1353 (2001) dont la pleine application fait défaut⁵. On peut également rappeler le cadre de discussion constitué par le **groupe de travail sur la coopération** triangulaire, l'organe subsidiaire du Conseil, qui complète le dispositif.

L'enjeu d'un dialogue triangulaire est capital : par l'implication des parties prenantes dès la phase de conceptualisation du mandat, il peut contribuer à un ajustement de ce dernier aux réalités du terrain et favoriser l'adhésion politique du pays hôte. Outre la remobilisation des États membres dans l'amélioration des opérations, l'autre dimension de cet enjeu est politique. Il renvoie à la **primauté de la solution politique** rappelée par le rapport **HIPPO**⁶ (2015) dans laquelle doit s'inscrire le mandat. Dès lors, quels contours donner aux mécanismes rénovés de la concertation pour améliorer le maintien de la paix ?

De quelle manière un cadre de consultation-concertation renouvelé pourrait-il permettre d'arbitrer les attentes dont les contenus peuvent s'avérer contradictoires pour les parties impliquées dans l'appui à la mise en œuvre du mandat ?

Le but de cette note est de dégager les pistes d'un dialogue rénové qui remédie aux limites des cadres de concertation existants dans le contexte de la réforme en cours des opérations de paix.

L'évolution des cadres de concertation

Un rapide tour d'horizon des écrits et des rapports sur le maintien de la paix par l'ONU – de *l'Agenda pour la paix* (1995) au *rapport Brahimi* (2000), de la *doctrine Capstone* (2008) au *rapport Nouvel Horizon* (2009) jusqu'au *rapport HIPPO* (2015) – fait ressortir l'enjeu d'une coopération rénovée entre le Conseil, le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents. Comme Alexandra Novosseloff⁷ le constate en 2015, il manque une enceinte, plus informelle et restreinte dans la chaîne de la coopération triangulaire⁸. Les cadres de discussion actuels consacrés à la mise en œuvre des mandats sont bien trop formelles et peuvent apparaître comme des espaces inadaptés : ils ne permettent pas aux contributeurs de s'exprimer pleinement ; le nombre élevé de participants à ces concertations et les discussions menées en anglais ne favorisent pas la prise de parole spontanée des représentants-pays. « *Certains d'entre nous ne sont pas toujours à l'aise à prendre la parole en anglais notamment pour*

5. Cette demande est exprimée par l'Inde, un des plus grands contributeurs de troupes.

6. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies (dit HIPPO) intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95, 17 juin 2015.

7. Novosseloff, A, « *Les opérations de maintien de la paix : le réalisme confronté aux ambitions* », *Prévention et PeaceBuilding*, Center On International Cooperation, 19 août 2015.

8. Rappelons que dans leur mise en œuvre, le dialogue est politique alors que la coopération est au contraire technique.

*traiter des dimensions techniques du mandat*⁹ ». De fait, l'imparfaite maîtrise de l'anglais amène les participants en réunion à garder le silence. C'est également le sens des propos du général Thierry Lion, conseiller militaire de la Mission permanente de la France auprès des Nations Unies, qui insiste sur la nécessité de mener en français les concertations et de réunir des groupes de travail auxquels participent des représentants francophones, en particulier pour les mandats déployés dans des pays où le français est parlé et où les troupes sont majoritairement francophones. « *Il faut optimiser le français et se réunir par groupe francophone afin de partager ensemble notre vision du monde et celle des pratiques opérationnelles. C'est là un impératif pour améliorer le dialogue triangulaire et pointer au plus près des besoins opérationnels des troupes*¹⁰ ».

Outre la question de la langue, le format des réunions peut s'avérer inadapté aux retours d'expériences militaires. Elles ne permettent pas aux représentants des pays contributeurs de s'exprimer librement, ni de faire remonter les problèmes du terrain, ni d'intégrer l'expertise politico-militaire nécessaire à la performance des troupes dans la phase de soutien à la mise en œuvre et d'exécution du mandat. Le groupe de travail du Conseil sur les opérations de maintien de la paix n'a jamais pris la mesure de cet enjeu¹¹.

Pourtant, des initiatives existent dans la doctrine onusienne. Le *rapport HIPPO* soutient dans ses conclusions la nécessité « (...) *d'établir pour l'avenir un partenariat au service de la paix et de la sécurité plus solide et plus ouvert*¹² ». En outre, les modèles d'appui à la mise en œuvre des missions font ressortir le poids du cadre de la concertation où doit se jouer un dialogue triangulaire franc et sincère. En effet, en examinant leur évolution allant du *modèle d'Interposition* des casques bleus avec la première génération des opérations (dans les années 1960) au *Continuum Prévention-Consolidation* de la paix dans *l'Agenda pour la paix* (1992 et son Supplément, 1995) dans un contexte de post-guerre froide, en passant par le modèle de la *Force robuste* du *rapport Brahimi* (2000) et par celui de la prévention et du *Primat aux solutions politiques* dans le *rapport Hippo* (2015), il ressort un enjeu fort autour de la consultation au service de la performance. D'ailleurs, une partie des conclusions du *rapport Capstone*¹³ (2008) de la doctrine éponyme, met en valeur un large spectre d'éléments discutés en contexte multilatéral.

9. Entretien avec un diplomate militaire congolais « Séminaire international Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance », New York, 25 octobre 2018, Siège de l'Organisation des Nations unies.

10. Entretien avec le général Thierry Lion de la mission permanente de la France auprès des Nations unies, « Séminaire international Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance », New York, 25 octobre 2018, Siège de l'Organisation des Nations unies.

11. Novosseloff, A, *op.cit.* p. 4.

12. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies (dit HIPPO), *op.cit.*

13. Rapport du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département d'appui aux missions (DAM). Opérations de maintien de la paix des Nations unies : *principes et orientations*, UN, 2008, 104 p.

Encart n° 1 : Quelques principes du rapport Capstone (2008) sur le niveau d'implication des contributeurs de troupes

- ✓ la planification de la mission, y compris l'élaboration du concept d'opérations et l'élaboration du mandat de l'opération
- ✓ les modifications apportées au mandat de l'opération (l'extension ou la limitation de sa portée, l'introduction de fonctions ou de composantes nouvelles, le changement des conditions autorisant l'emploi de la force)
- ✓ la reconduction du mandat
- ✓ des développements significatifs ou importants aux plans militaire, politique ou humanitaire
- ✓ une détérioration rapide des conditions de sécurité sur le terrain
- ✓ l'achèvement, le retrait ou la réduction du format de l'opération, y compris la transition entre la phase de maintien de la paix et celle de la consolidation de la paix après le conflit avant et après les missions du Conseil de sécurité auprès d'une opération

Si des enceintes de coopération existent bien, elles ne sont pas pleinement satisfaisantes, en particulier lorsqu'elles reposent sur une circulation verticale de l'information allant du Conseil vers les contributeurs. Aussi, l'efficacité de la concertation doit-elle également passer par un **dialogue horizontal** entre les experts militaires des pays contributeurs. Or, dans ce domaine, des écueils apparaissent.

Bulle bureaucratique et consultation limitée d'experts militaires

Les enceintes où se tiennent le dialogue (politique) et la coopération (technique) se sont enfermées dans un fonctionnement *bureaucratique*¹⁴ qui limite leur efficacité. Si bien qu'une disjonction se produit **entre un dialogue vertical** basé sur une logique politique associant le Conseil, le Secrétariat et les contributeurs, d'une part, et **une concertation technique, plus horizontale** entre les experts militaires, d'autre part.

La superposition des instances, le *turn-over* des représentants-pays dans la concertation technique, l'homogénéité insuffisante dans la vision du mandat par certains représentants-pays ainsi que l'accumulation des procédures introduisent de la discontinuité dans la vision que le Conseil et le Secrétariat peuvent avoir du terrain. C'est en substance la remarque du représentant du Rwanda, un des plus importants fournisseurs de troupes qui souligne en réunion de commission que les contributeurs ont tous « *un rôle à jouer* » rappelant que les synergies évitent « *la fragmentation* » contrairement au « *travail en vase clos* »¹⁵ d'où sont

14. La réforme des organes des opérations de paix prévoit de simplifier les instances et de clarifier les périmètres de compétences du DOMP et du DAM. L'ambassadeur Atul Khare, Secrétaire général adjoint des Nations unies est promu en 2019 par António Guterres à la tête d'un département aux compétences élargies dans le domaine des opérations de paix.

15. Source : 27 octobre 2017, CPSD/648 sur « Le renforcement des capacités et la coopération dominant le débat de la Quatrième Commission sur le maintien de la paix ».

exclus les experts militaires. Ainsi, la pratique inclusive des concertations en appui à la mise en œuvre des mandats associant plus souvent et plus largement les militaires permettrait de surmonter ces difficultés.

Dans ce domaine, le rapport HIPPO pose un constat sévère du cadre bien trop rigide de fonctionnement des services internes. Il note que « *les structures actuelles du Secrétariat chargées d'appuyer les initiatives de paix et de sécurité des Nations unies entravent parfois l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des opérations de paix du fait de lacunes en matière d'orientation stratégique, du manque de coordination et du peu d'importance accordée aux solutions politiques. Les efforts menés précédemment pour résoudre ces problèmes par l'intermédiaire des structures de coordination et d'autres mécanismes n'ont débouché sur aucun changement véritable. Le Groupe estime que le statu quo n'est pas viable et que les choses doivent changer¹⁶* ».

L'implication des experts militaires au processus de concertation ne remet pas en question la primauté du processus politique, mise en exergue par l'initiative « Action pour le maintien de la paix ». La présence dissuasive du dispositif militaire dans les OMP, reste une garantie pour la mise en place d'un processus politique.

Si les fournisseurs de troupes sont donc bien impliqués dans la mise en œuvre des mandats, leurs représentants en uniforme, en particulier les experts militaires, regrettent l'insuffisante consultation dont ils peuvent faire l'objet alors même que des enceintes dédiées existent. Par exemple, les recommandations du groupe¹⁷ *Military and Police Advisor Community* (MPAC) présidé en 2018 par le général canadien Martin Girard ne sont pas systématiquement intégrées dans la phase de conception des mandats : les militaires se sentent à l'écart des concertations, en particulier lorsque celles-ci sont politiques, ce qui prive le Conseil et le Secrétariat d'une expertise de terrain et d'une analyse technique susceptible de préciser les besoins opérationnels. Cette consultation limitée de militaires influe sur la conception des missions : elle engendre des mandats dont les équipements peuvent s'avérer inadaptés aux besoins opérationnels et dont le format peine à intégrer l'évolution asymétrique de la violence sur le terrain. Cet état de fait concerne la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA) qui a dû faire face à des actions de contreterrorisme en contexte asymétrique alors que le format du mandat était établi pour imposer la paix. Cette préoccupation est en substance celle du conseiller militaire du Maroc qui rappelle que « *si des représentants politico-militaires des pays fournisseurs de troupes participaient plus largement aux différentes réunions dédiées aux mandats tout au long de son cycle de vie, l'apport de leur expertise rétablirait incontestablement le déséquilibre observé*

16. Rapport HIPPO sous la présidence de José Horta pour le Conseil de sécurité sur les opérations de paix des Nations unies. A/70/95. S/2015/446, cité p. 17.

17. Un groupe semblable existe et réunit les experts militaires africains sous le nom de l'AMPAC signifiant African Military and Police Advisor Community. En 2018, le groupe d'experts militaires issus des pays d'Afrique subsaharienne est présidé par un officier général originaire du Ghana.

entre les capacités allouées au mandat et l'expression des besoins opérationnels émanant des contingents¹⁸ ».

Améliorer la compréhension de l'impact politique des mandats

La bureaucratisation de la concertation est accentuée par la place marginale faite aux données du terrain, ce qui prive le Secrétariat d'informations pouvant lui permettre d'apprécier autrement l'impact politique des Casques bleus dans tout le cycle de l'opération. Cette vision se traduit par une séparation conceptuelle et opérationnelle entre le maintien et la prévention de la paix comme des objectifs à atteindre. Or, l'existence d'un lieu de concertation plus largement ouverte aux militaires permettrait aux représentants politiques des pays de faire remonter du théâtre d'engagement des informations sur l'évolution de leur environnement tactique et sociopolitique.

Sur le terrain en effet l'opération est déployée pour soutenir le processus politique et la sortie du conflit, comme l'indique le rapport HIPPO qui rappelle le primat donné à l'issue politique pour laquelle contribue l'action militaire sur le terrain. L'opération de paix se **place ainsi en complément et non en remplacement d'une stratégie politique** qu'il s'agit de soutenir. Pour cela, l'application d'un dialogue triangulaire dans lequel les contributeurs sont vus à la fois comme des partenaires et comme des fournisseurs de troupes devient un réel enjeu pour le succès du mandat. Le rapport HIPPO propose à cet égard que « *le Conseil de sécurité [adopte] un cadre systématique pour qu'un dialogue avec les pays fournissant des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat soit engagé dès le début du processus d'élaboration du mandat*¹⁹ ».

L'ouverture des enceintes de concertation aux contributeurs financiers

Tokyo et Berlin sont des contributeurs financiers importants des opérations de paix. En 2017, le Japon est au troisième rang des pays fournisseurs au budget des opérations de paix des Nations unies à hauteur de 9,68 %. L'Allemagne occupe le quatrième rang dans ce domaine avec 6,39 % du budget. Or, ni Tokyo ni Berlin ne siègent au Conseil et ne sont membres permanents. Alors que si nous ne retenons que le critère financier (et non plus politique), la France, pourtant membre permanent du Conseil de sécurité est derrière ces deux pays avec 6,28 % de contributions financières au budget pour la paix.

Ainsi, la participation des contributeurs financiers aux réunions sur la mise en œuvre des missions permettrait d'adapter d'abord le format du mandat aux ressources financières et de surmonter les difficultés opérationnelles qui gênent la conception et la conduite de celui-ci.

18. Entretien avec le diplomate militaire du Maroc, Nations unies, Séminaire international « Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance », New York, 25 octobre 2018.

19. Rapport HIPPO sous la présidence de José Horta pour le Conseil de sécurité sur les opérations de paix des Nations unies. A/70/95. S/2015/446, cité p. 16.

Le Japon par exemple, qui joue le rôle de contributeur « intellectuel et financier » souhaite prendre une place plus active dans la gestion des affaires internationales²⁰. Le pays proposait lors de la réunion des ministres de la défense à Vancouver au Canada en novembre 2017 d'accroître son soutien logistique et son partenariat technique.

Encart n° 2 : Liste des principaux pays contributeurs au budget des opérations de paix en 2017²¹

Pays Contributeurs	Pourcentage des contributions par pays
États-Unis	28,75 %
Chine	10,25 %
Japon	9,68 %
Allemagne	6,39 %
France	6,28 %
Royaume-Uni	5,77 %
Russie	3,99 %
Italie	3,75 %
Canada	2,92 %
Espagne	2,44 %

2. Le dialogue triangulaire : les finalités du cadre renouvelé

Dans le rapport de la commission²² du 12 septembre 2018 (CS/13499), le Secrétaire adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Pierre Lacroix se félicitait des formations avant déploiement offertes par les Etats aux pays contributeurs et de la concertation dans l'appui à la mise en œuvre des mandats. Mais sur le terrain des difficultés persistent, notamment sur la question de la conduite et de la discipline des troupes et sur l'adaptation des contingents à la détérioration de la situation comme l'illustre le cas de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA). Une partie de ses contingents a été, en effet, confrontée à des difficultés dans la protection des civils attestées par la répétition des cas d'allégations d'abus sexuels.

20. Mathieu Tremblay revient sur la volonté politique du Japon de s'impliquer plus largement dans les opérations de maintien de la paix en vue de légitimer sa candidature pour l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité dans l'hypothèse d'une réforme. Mathieu Tremblay, *Japon : politique de maintien de la paix*, 2006.

21. www.un.org/fr/buget des Nations unies. *Opérations de maintien de la paix*, consulté le 18 octobre 2018.

22. Nations unies. CS 13499, du 12 septembre 2018, 8349e séance.

Le 5 octobre 2018, la MINUSCA suspend à titre conservatoire trois casques bleus mauritaniens pour des allégations d'abus sexuels commis dans le Sud du pays sur au moins trois mineures²³. L'inconduite de certains de ses éléments dans le domaine de la protection des civils découle d'un dialogue jugé insuffisant par les analystes onusiens et par une partie des représentants du pays hôte²⁴ sur la mise en œuvre du mandat. Dès lors, la clarification des objectifs en amont du mandat, appelée de ses vœux par le Secrétaire général adjoint aux opérations de paix et le maintien des discussions continues entre les parties prenantes à l'opération est cruciale pour la performance des troupes. Sans un dialogue triangulaire sincère où les questions de « bonne conduite » sont discutées, où la compréhension des objectifs du mandat est partagée par tous dans une concertation permanente, le risque est grand de voir sur le terrain des troupes conduire une action militaire en dessous des standards opérationnels attendus, comme l'a montré une partie des contingents de la MINUSCA.

Encart n° 3 : Des succès limités de la MINUSCA en RCA²⁵

En République centrafricaine (RCA), bien qu'ils se soient efficacement impliqués dans le retour à la stabilité, les soldats des Nations unies obtiennent sur le terrain des résultats mitigés. Sous-équipée, pensée dans un format inadapté face aux menaces asymétriques, la MINUSCA a dû faire face à des difficultés opérationnelles et des scandales d'abus sexuels.

En avril 2018, les Casques bleus de la MINUSCA impliqués dans une opération de contrôle de zone à Bangui visant à débusquer des miliciens dangereux ont dû recourir à la force contre des civils menaçants. Bien que plusieurs rapports internes à l'ONU aient exclu toute faute de la part des Casques bleus, la population, acteur principal du conflit exprimait sa méfiance envers les troupes onusiennes initialement déployées pour leur protection.

- ✓ 73 soldats sont tombés sur le champ d'honneur depuis 2016.
- ✓ En 2017, 629 Casques bleus ont été renvoyés pour agressions sexuelles.
- ✓ Les troupes tchadiennes ont été forcées de se retirer sous la pression d'accusation de partialité envers les musulmans.
- ✓ Des éléments des troupes gabonaises ont fait l'objet d'allégation d'abus sexuels avant que la lumière ne soit clairement faite par les autorités gabonaises saluées unanimement pour leur réactivité.

Les résultats mitigés de cette mission en Centrafrique (allégations répétées d'abus sexuels élaboussant plusieurs contingents, efficacité opérationnelle limitée, difficultés à agir en faveur des populations) incitent les Nations unies à augmenter les capacités allouées aux contingents et à rechercher les conditions d'un renouvellement des cadres de la concertation.

23. Voir <https://minusca.unmissions.org>. La MINUSCA prend des mesures suite à des allégations d'abus sexuels par des Casques bleus, octobre 2018.

24. Voir l'analyse de madame Keita Bocoum, experte indépendante pour l'ONU qui réclamait une plus large inclusion dans les négociations de paix. Elle s'est aussi dite particulièrement préoccupée par le niveau insuffisant de cohésion, de communication et de transparence entre les acteurs œuvrant en République centrafricaine. Voir : <https://news.un.org/fr/story/2018/06/1017692>. Pour elle, le dialogue en amont et pour l'appui à la mission n'a pas permis de cibler l'intégralité des besoins capacitaires et plus largement des ressources que le mandat nécessitait pour atteindre ses objectifs. D'où les défaillances observées dans le domaine opérationnel et dans la protection des civils.

25. Juan Brianco, « Centrafrique, la déroute des Nations unies », *Le Monde diplomatique*, septembre 2018, p. 17.

Or, dans un contexte général de moyens planifiés à l'économie²⁶, la mise en œuvre d'un dialogue triangulaire axé sur une collaboration renouvelée, chargée d'évaluer le cycle complet d'un mandat facilite l'adaptation de celui-ci au terrain. La concertation entre le Conseil, le Secrétariat et les contributeurs augmente la compréhension par les parties prenantes du mandat pour le succès des opérations, même si la perception des enjeux peut différer selon que l'on soit à New York ou au plus près du théâtre d'engagement.

Pour les Nations unies, c'est-à-dire le Conseil et le Secrétariat, l'application d'un dialogue triangulaire à travers la mise en place d'une **enceinte restreinte** de **coordination** préserve l'engagement et le consentement des contributeurs pour les opérations de paix. De plus, leur implication dans les instances collaboratives est de nature à renforcer l'adhésion politique du pays hôte envers le contingent dont on sait que le soutien politique auquel les Casques bleus peuvent prétendre pourrait manquer et limiter leur action.

Pour les fournisseurs de troupes, l'enjeu est différent. Leur implication dans un dialogue triangulaire augmente leur leadership militaire et consolide la légitimité des états-majors nationaux réticents à partager le commandement de leur troupe. Ce mécanisme permet en outre de répondre au problème de leadership national en matière de commandement : c'est la question du *re-hatting* c'est-à-dire le partage limité du commandement et de certaines fonctions opérationnelles dans la conduite des opérations.

De plus, la mise en œuvre d'un **cadre renouvelé du dialogue triangulaire** limiterait les **restrictions d'emplois cachées (caveats)** dans le sens où les pays contributeurs restent impliqués dans les décisions et les orientations qui touchent à l'exécution du mandat. Dès lors, si les objectifs d'une mission pour laquelle les contributeurs ont engagé des troupes changent, ils ne pourront plus en contester les orientations nouvelles, la compréhension et l'adhésion à sa mise en œuvre étant désormais acquises. Par les effets qu'elle produit sur le terrain, en termes de **consentement politique**, de **caveats limités** et de **participation aux stratégies politico-militaires**, le dialogue triangulaire renouvelé s'impose comme un élément au centre de la performance des opérations.

Recommandations

1) Des comités de concertation en amont de la prorogation des mandats

Des mandats clairs et réalistes sont la clef du succès des opérations de paix. Pour cela, la **création des comités de concertation** comme des lieux d'un dialogue triangulaire favoriserait l'homogénéité de la compréhension des mandats par les différents contingents. Ces comités seraient bien évidemment **ouverts au pays hôte du mandat**. Le Secrétariat, le Conseil et les États contributeurs de troupes devraient engager un dialogue au terme duquel ressortirait une approche commune de la conception et de la conduite des opérations.

26. Les États-Unis annonçaient en décembre 2017 une réduction de leur participation au budget de fonctionnement de l'ONU.

L'existence d'un tel dialogue, rénové et ouvert, contribuerait à la bonne exécution des missions. Ces éléments amélioreront la définition et la réalisation des opérations de paix.

2) Dialoguer en comité restreint afin de limiter les restrictions d'emplois (Caveats)

La performance des mandats repose également sur des consultations Sud-Sud entre les pays contributeurs de contingents (comme le Sénégal, le Pakistan, le Bangladesh, le Gabon, la République démocratique du Congo, etc.) dans le but de partager leur expérience et leur savoir-faire, mais aussi dans l'objectif de limiter les restrictions d'emplois.

Les effets d'un dialogue en comité restreint pourraient aussi limiter les restrictions d'emplois (*Caveats*) émanant du pays hôte. Dans plusieurs opérations (MINUSMA au Mali et MINUSCA en Centrafrique), ces restrictions (*Caveats*) établies par les contributeurs ont compliqué l'action militaire des unités sur le terrain et diminué l'impact de la mission sur le processus de paix. En République démocratique du Congo (RDC), le gouvernement a subrepticement poussé la mission onusienne à jouer un rôle politique direct alors même que l'action de la MONUSCO avait vocation à produire les conditions de facilitation des négociations entre les acteurs de la scène politique congolaise. Son Commandement²⁷ a toujours martelé d'ailleurs que les efforts militaires fournis sur le terrain en RDC devaient être soutenus par des consultations au niveau politique. La mise en place d'une stratégie intégrée et cohérente en coopération étroite entre le Secrétariat (DOMP-DAM), le Conseil et les États contributeurs de troupes contribuerait à limiter les restrictions d'emploi aux contingents.

3) Pour un élargissement de la concertation

La rénovation de la concertation engage un cercle vertueux pour le dialogue triangulaire. Un tel cadre amène le Conseil, le Secrétariat et les fournisseurs de troupes à passer d'une approche coopérative à une approche collaborative où les contributeurs ne sont plus uniquement consultés et entendus mais également impliqués et intégrés à la mise en œuvre des opérations.

4) Ouvrir les enceintes du dialogue aux contributeurs financiers

Les enceintes de concertation à la mise en œuvre des mandats peuvent également s'élargir aux contributeurs financiers non membres du Conseil. Le Japon ou l'Allemagne par exemple, dont les contributions financières sont élevées, pourraient utilement soutenir l'appui à la mise en œuvre des mandats en s'impliquant aux concertations préparatoires des missions.

27. <https://monusco.unmissions.org>. Le 19 janvier 2018, le Lieutenant-Général Derrick Mbuyiselo Mgwebi, sud-africain, arrivé en fin de mandat à la tête de la Force de la MONUSCO rappelait l'importance de trouver une solution politique.

5) Renforcer le dialogue avec les organisations régionales et sous régionales

Le dialogue élargi aux organisations régionales et sous régionales - l'Union africaine en particulier – constitue un des piliers de la réforme en cours sur les opérations de paix. Si les pays hôtes, en particulier ceux du continent africain, se félicitent des avancées dans le domaine de l'élaboration des mandats, il reste à traduire en actes concrets les dispositions relatives au soutien capacitaire et financier des opérations.

L'application d'un dialogue permanent avec les acteurs régionaux pourrait répondre à de telles attentes.

L'auteur

Axel Augé est maître de conférences en sociologie et enseignant-chercheur aux Écoles militaires de Saint-Cyr Coëtquidan en France et à l'université de Rennes 2 (Liris, EA 7481). Il est chercheur associé au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali. Dernière publication : *Les Armes et la plume, sociologie du parcours professionnel des officiers de l'armée de terre à l'université*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.

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.

