

## AUTEUR

**Jean-Marie Guéhenno**

Ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, 2000-2008

## DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et  
Stéphane Roussel

## RÉDACTRICE EN CHEF

Chantal Lavallée

## COORDONNATEUR

Charles Létourneau

## COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko

Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers

Université d'Ottawa

Jean Kenfak

Institut des Relations Internationales  
du Cameroun

Michel Liégeois

Université Catholique de Louvain

Alexandra Novosseloff

Université-Paris-Panthéon-Assa

Jean François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal



**CEPES**  
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES  
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ



**ROP**  
RÉSEAU FRANCOPHONE  
DE RECHERCHE SUR  
LES OPÉRATIONS DE PAIX



Chaire de  
recherche  
du Canada

en politiques étrangères  
et de défense canadiennes



# LE MAINTIEN DE LA PAIX ROBUSTE : OBTENIR UN CONSENSUS POLITIQUE ET RENFORCER LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT ET DE CONTRÔLE\*

Jean-Marie Guéhenno

## Introduction

Au cours des dernières années, le maintien de la paix robuste a fait l'objet d'une grande attention, particulièrement dans le contexte des discussions sur la protection des civils. Que signifie le maintien de la paix robuste sur les plans conceptuel et opérationnel? Quelles sont les capacités requises pour que l'ONU accomplisse cette tâche avec succès? Et quels sont les risques potentiels?

Malheureusement, la discussion manque souvent l'essentiel. Comme Richard Gowan et Benjamin Tortolani l'ont fait remarquer à juste titre (Cf. *Robust Peacekeeping : The Politics of Force*, p.49), le débat actuel entourant le maintien de la paix robuste est soit «légaliste», soit «irréaliste». Dans le premier cas, les interrogations s'attachent à des nuances d'ordre linguistique – dans les mandats du Conseil de sécurité ou dans les concepts d'opération et les règles d'engagement du DOMP. Or, si ces questions de nuance ont de l'importance au siège de l'ONU et dans les capitales, elles ont beaucoup moins de pertinence pratique sur le terrain. Dans le second cas, il est question de modifier les règles d'engagement et d'accorder une plus grande capacité offensive pour que les missions puissent imposer la paix.

Nous soutenons plutôt que la clé d'un mandat de maintien de la paix «robuste» réalisable et crédible repose sur l'obtention d'un consensus politique entre les États membres et passe par une plus large participation à la prise de décisions et à la mise en oeuvre opérationnelle, de même

que par le renforcement des arrangements relatifs au commandement et au contrôle.

## Contexte historique

Le maintien de la paix robuste est une idée qui a fait son chemin après que l'ONU se soit montrée incapable d'empêcher les massacres de Srebrenica et le génocide du Rwanda. Au cours des quinze dernières années, la mémoire collective de l'ONU et de ses États membres a interprété ces tragédies comme le résultat de règles d'engagement trop restrictives, et d'un système de décision conjoint difficile à mettre en oeuvre dès lors que les décisions de nature militaire nécessitaient l'autorisation conjointe de l'OTAN et de l'ONU. Bien que des mandats clairs et réalisables jouent un rôle essentiel en conférant aux représentants spéciaux du Secrétaire général l'autorité nécessaire pour agir sur le terrain, les exemples de Srebrenica et du Rwanda ne sont pas des tragédies qu'un mandat autorisant des règles d'engagement plus robustes aurait permis de résoudre de façon indépendante. Dans ces cas, trois éléments ont fait défaut : un consensus politique nécessaire à l'usage robuste de la force, une stratégie claire, et des capacités suffisantes. Ce troisième élément essentiel est ailleurs de plus en plus difficile à obtenir. En nous remémorant Srebrenica et le Rwanda comme les conséquences de mandats faibles, nous nous sommes tournés vers des solutions légalistes. Si l'on envisage plutôt ces événements comme des échecs imputables à la volonté politique, nous comprendrons que les mandats sont une étape, importante certes, mais une étape

seulement parmi des efforts beaucoup plus vastes qui devraient nous mener à bâtir un processus politique et à créer des liens de confiance entre toutes les parties intéressées par le maintien de la paix.

Les discussions qui entourent la norme en développement définissant la Responsabilité de protéger viennent compliquer la compréhension du maintien de la paix robuste. La responsabilité de protéger et le maintien de la paix robuste ont été proposés en réponse aux mêmes tragédies. Il subsiste toutefois une certaine confusion entre, d'une part, la «responsabilité de protéger» telle qu'elle a été définie à l'occasion du Sommet de 2005, et qui fait référence aux situations extrêmes de génocides et d'atrocités massives et considère l'usage de la force comme un dernier recours dans les situations où l'État est incapable de protéger son peuple, et, d'autre part, l'obligation – introduite dans plusieurs résolutions du Conseil – qui est faite aux contingents, selon leurs capacités et dans les régions où ils sont déployées, de protéger les civils d'un danger imminent, qui est souvent compris comme le but principal du maintien de la paix robuste. Les deux notions sont souvent fusionnées : on attend alors des casques bleus qu'ils agissent en quelque sorte comme une police internationale qui devrait faire respecter la loi et l'ordre là où il n'y a ni loi ni ordre.

### **Les objectifs du «maintien de la paix robuste»**

Il nous faut donc nous entendre sans équivoque sur ce que le maintien de la paix robuste peut et ne peut pas réaliser. Dans la confusion qu'entraîne une guerre civile, l'engagement des intervenants non étatiques envers l'accord de paix n'est jamais solidement acquis; le consentement est à la fois relatif et variable; en plus d'être ambigu, il peut être retiré à tout moment. Par définition, le consentement ne s'impo-

se pas. Les casques bleus ne peuvent donc pas devenir une force de contre-insurrection à part entière qui pourchasserait les opposants à l'accord de paix. Il faudrait pour ce faire déployer des forces beaucoup plus imposantes que celles dont dispose la communauté internationale. Comme le démontre la documentation sur la contre-insurrection, la protection d'une population – contrairement aux combats contre un ennemi – exige que la taille des forces soit proportionnelle à celle de la population. Les forces de maintien de la paix de l'ONU sont très largement inférieures aux ratios généralement proposés pour les tâches envisagées. Pourtant, en élevant le seuil que devront franchir les obstructionnistes pour faire dérailler un processus de paix, une force de maintien de la paix robuste peut décourager des entreprises de sabotage, empêcher que des fauteurs de troubles prennent le processus de paix en otage, et favoriser la création d'un espace où le processus politique pourra s'enraciner. Tous ces moyens pourront, à titre intérimaire, compenser l'absence de confiance entre les parties. Le choix entre l'usage de la force et la médiation restera toujours un choix difficile, qui dépendra de la dynamique propre à chaque situation. En faisant un usage de la force sélectif et avisé sur le plan politique, en choisissant des batailles que l'on peut gagner et en décourageant les adversaires qui seraient tentés de faire usage de la force, il serait possible de donner l'impulsion politique nécessaire à une certaine protection des civils pendant qu'une stratégie politique plus globale se précise.

Cette définition plus modeste des objectifs du «maintien de la paix robuste» ne simplifie pas pour autant la mise en oeuvre du concept. Au contraire, l'écart inévitable entre, d'une part, ce qu'il faudrait pour protéger efficacement, par le déploiement de militaires, une population en danger, et, d'autre part, les ressources militaires et policières dont nous disposons, soulève

d'épineuses questions éthiques et opérationnelles. Il nous faudra faire des choix difficiles, fondés sur une saine évaluation de la situation tactique et sur la compréhension de la stratégie politique globale. Cela suppose que les casques bleus ne peuvent se permettre de tenir une position statique, qui révélerait rapidement les limites de la force; ils doivent plutôt adopter une posture proactive afin de conserver l'initiative et de contribuer à l'émergence progressive d'un État stable et responsable. Dans cette optique, voilà la seule réponse efficace et durable au défi de la protection. Pour mener à terme une tâche aussi difficile, les casques bleus devront être autorisés à prendre plus d'initiatives; ils courront par le fait même des risques considérablement accrus.

### **Les conséquences d'un maintien de la paix robuste pour les membres du Conseil de sécurité, les pays fournisseurs de contingents et les modalités de commandement et de contrôle**

Le maintien de la paix robuste exige un engagement et un soutien politique solides de la part de la communauté internationale : les casques bleus doivent en effet être prêts à faire plus, dans des situations toujours plus exigeantes. Cela se traduit par des risques accrus pour les contingents, des décisions plus difficiles à prendre pour les commandants, une plus grande interaction entre les pays fournisseurs de contingents, les membres du Conseil de sécurité, le Secrétariat et les missions.

La première condition essentielle à la réussite est le partage du fardeau et l'engagement collectif. Aujourd'hui, les Nations Unies dépendent lourdement des contingents sud-asiatiques et africains et font reposer sur quelques pays à peine une part indue du risque qu'entraîne la participation au maintien de la paix. En effet, parmi les dix principaux fournisseurs de contingents dans le cadre de missions de

l'ONU, tous sauf un sont des pays en voie de développement; les sept premiers sont des pays sud-asiatiques, et trois autres sont des pays africains (<http://www.un.org/Depts/dpko/factsheet.pdf>). La mission déployée au Liban (FINUL) est la seule où l'on constate un déploiement important de pays occidentaux dans un contexte qui pourrait devenir dangereux. Bien que les armées nord-américaines et européennes soient d'importants fournisseurs de contingents dans le cadre des missions de l'OTAN autorisées par le Conseil de sécurité en Afghanistan, leur absence de la plupart des missions dirigées par l'ONU a trois conséquences négatives majeures sur le maintien de la paix robuste :

(i) D'abord, la volonté de prendre des risques est beaucoup moins grande parmi les fournisseurs de contingents si ces risques anticipés ne sont pas partagés par les décideurs.

(ii) Ensuite, les capacités existantes au sein des forces armées des nations les plus riches (renseignement, mobilité, puissance de feu ciblée) atténuent le risque que représente le maintien de la paix robuste et pourrait rendre ce dernier plus efficace. Leur absence limite la capacité opérationnelle des forces déployées.

(iii) Enfin, le maintien de la paix robuste ne peut porter fruit que s'il s'inscrit dans une stratégie politique plus large. Les pays développés peuvent certes donner leur appui politique à une mission de l'ONU autrement que par des moyens militaires, mais leur absence quasi-systématique des déploiements de l'ONU sape et amoindrit le message d'engagement universel que de tels déploiements devraient véhiculer, et peut être perçue comme un manque d'engagement stratégique envers le succès de la mission. À l'inverse, la prédominance des pays occidentaux en Afghanistan et au Liban nuit à son tour au message d'universalité, qui est essentiel à la légi-

imité et à la réussite de toute opération de paix. Le partage du fardeau n'est pas seulement utile à l'obtention des ressources : il permet aussi de rendre les opérations de paix robustes viables sur le plan opérationnel et politique.

La participation des membres du Conseil de sécurité est la deuxième condition essentielle au succès du maintien de la paix robuste en raison de la complexité de ce type d'opération. Dans le contexte fluide d'une opération de paix robuste, de nombreuses décisions devront être prises sur le théâtre des opérations et la situation tactique pourra avoir des conséquences stratégiques. Tandis que les directives stratégiques fournies aux missions par le quartier général devraient être renforcées, et que le flot d'information entre le terrain, le quartier général, et le Conseil de sécurité devrait être amplifié, la conduite efficace d'une opération de paix robuste exige que les commandants sur place obtiennent des pouvoirs de décision accrus et puissent prendre plus d'initiative que ne le requiert normalement le maintien de la paix statique. Par ses résolutions, le Conseil de sécurité ne peut pas avoir le même degré de contrôle et de supervision sur une mission de paix fluide et robuste que dans le cadre d'une mission plus statique, et on ne peut pas s'attendre à ce que ce soit le cas. La tendance qui consiste à adopter des résolutions où la liste des tâches à accomplir ne cesse de s'allonger<sup>(1)</sup> n'est pas garante d'une bonne orientation stratégique. La seule façon dont le Conseil pourra maintenir son autorité légitime et nécessaire consiste à participer plus directement à la mise en oeuvre de ses décisions. Ce n'est que par la participation directe à des opérations plus exigeantes que les impératifs de souplesse et de décentralisation opérationnelle pourront être conciliés à la nécessité du contrôle stratégique par le Conseil de sécurité.

Troisièmement, parce qu'il suppose de nombreuses décisions difficiles, le maintien de la paix robuste ne peut réussir s'il repose sur des ambiguïtés et des divisions. Il doit plutôt reposer sur une véritable vision stratégique commune au sein de la triade composée du Conseil de sécurité, des fournisseurs de contingents et du Secrétariat, qui mettront en oeuvre la stratégie. Cette unité de vision dépend de toute évidence des choix politiques des États membres, mais elle peut être favorisée en rapprochant la triade de la mission.

Pour l'instant, deux mécanismes qui permettraient une mise en oeuvre plus cohérente font l'objet de débats. Le premier, l'approche à deux étapes préconisée par le Rapport Brahimi pour l'adoption des résolutions, pourrait être un moyen de mettre en adéquation la vision du Conseil et la compréhension des fournisseurs de contingents. L'action ne serait pas retardée, puisqu'une action efficace n'est possible qu'avec le concours des fournisseurs de contingents. L'autre piste est de resserrer les liens entre pays fournisseurs de contingents et bureau des affaires militaires pour qu'ils aient pleinement confiance dans les directives élaborées au niveau stratégique. Dans cette optique, le renforcement du Bureau des affaires militaires du Département des opérations de maintien de la paix pourrait ouvrir la voie à une meilleure interaction avec les pays fournisseurs, par exemple en confiant à leurs officiers un rôle plus important dans le processus de planification de missions précises par des détachements dont les proportions n'auraient pas pour effet d'écraser la structure de base. Un tel renforcement devrait toutefois s'accompagner du renforcement parallèle de l'interaction politico-militaire au sein du DOMP et, dans les cas où des forces policières sont également déployées, au sein de la Division de la police. Alors que la réforme du Bureau des affaires militaires jouit d'un plus vaste consensus que

la réforme des mandats à deux étapes, il reste à savoir si ces réformes ont suffisamment progressé pour répondre aux besoins de supervision opérationnelle.

Par ailleurs, la relation entre le niveau stratégique et la mission, et, au sein de la mission, entre les composantes civiles et militaires, doit être clarifiée. Qui plus est, il faut parvenir à un consensus pour que les fournisseurs de contingents, malgré des traditions militaires différentes, soient à l'aise avec les arrangements de l'ONU sur le commandement et le contrôle. Les militaires occidentaux soutiennent que la structure opérationnelle du commandement et de la conduite des opérations de l'ONU devrait se rapprocher des structures plus centralisées qu'on trouve au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. D'autres pays fournisseurs de contingents préfèrent le modèle plus décentralisé de l'ONU, où les commandants des forces militaires et des forces policières relèvent d'un représentant spécial du Secrétaire général issu du milieu civil. Ce modèle permet à la mission d'adapter sa position militaire aux objectifs politiques avec plus de souplesse que ce à quoi la plupart des militaires sont habitués. Par contre, une trop grande décentralisation dans les environnements à risque élevé peut déboucher sur des situations où l'autorité du commandant de la Force pourrait être remise en question, explicitement ou non, par intervention de la voie hiérarchique nationale. Ce modèle pourrait aussi imposer de trop grandes responsabilités au commandant de la Force et au représentant spécial, et entraîner de mauvaises décisions avant que le Conseil n'ait l'occasion de changer de cap.

## Conclusion

Il faudrait accompagner la discussion sur le maintien de la paix robuste d'une discussion sur les arrangements de commandement et contrôle des Nations Unies.

L'objectif consisterait à donner au quartier général de l'ONU un meilleur contrôle sur les missions, surtout les missions assorties d'un mandat de maintien de la paix robuste, sans perdre la souplesse que procure une approche décentralisée. Cette discussion devrait également être envisagée dans un esprit d'ouverture : les opérations de paix complexes sont relativement nouvelles, et bien que les Nations Unies jouissent de la plus grande expérience dans ce type d'opération, aucune organisation, que ce soit l'ONU, l'OTAN, l'Union européenne ou l'Union africaine, n'a toutes les réponses aux avantages et aux inconvénients des divers arrangements qu'il nous faut évaluer. Cependant, si la tendance au maintien de la paix robuste se poursuit, l'élargissement du vivier de fournisseurs de contingents pour y inclure les forces armées des pays développés est prioritaire; il nous faut parvenir à une compréhension commune de la nature et de la portée du maintien de la paix robuste et des arrangements particuliers de commandement et de contrôle que nécessite la réussite de sa mise en oeuvre. Les opérations de paix robustes peuvent réussir seulement si elles bénéficient d'un solide appui politique et opérationnel de tous les États membres. 🙏

\*\*\*

\*Ce texte est une traduction de la version anglaise publiée en décembre 2009 par le Center on International Cooperation de New York dans le document intitulé «Robust Peacekeeping : The Politics of Force» (<http://www.cic.nyu.edu/Lead%20Page%20PDF/robustpeace.pdf>).

(1) En fait, il arrive que les tâches compensent le manque de stratégie poli-

tique globale au Conseil de sécurité dans les environnements les plus difficiles. La «protection des civils», bien qu'elle soit un impératif moral, ne procure pas d'orientation stratégique claire aux personnes chargées de sa réalisation. Plutôt, l'ONU se voit tenue de traduire le mandat en termes de priorités opérationnelles. Mais en raison de la réticence de l'ONU, qui ne souhaite pas exposer ses limites, et de celle des fournisseurs de contingents, qui refusent les engagements aux contours flous, et en raison également du manque de connaissance antérieure au déploiement sur la situation politico-militaire sur le terrain, les priorités sont déterminées selon les circonstances plutôt qu'à la lumière d'une analyse méthodique.

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique «Bulletin». Vous pouvez nous joindre à l'adresse [cepes@uqam.ca](mailto:cepes@uqam.ca). ISSN 1192-909X