



HAL
open science

Introduction aux chroniques sur les opérations de paix en 2016

Josiane Tercinet

► **To cite this version:**

Josiane Tercinet. Introduction aux chroniques sur les opérations de paix en 2016. Paix et sécurité européenne et internationale, 2017, 6. hal-01978275

HAL Id: hal-01978275

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978275>

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction aux chroniques sur les opérations de paix en 2016

Josiane TERCINET

Professeur émérite à l'Université Grenoble-Alpes, membre du CESICE

La présente série de chroniques sur les opérations de paix conduites en 2016 laisse de côté celles conduites par des coalitions d'Etats ou des Etats pris individuellement. Elle intéresse les opérations liées à un système institutionnel : Nations unies et organisations de la zone euro-atlantique (OTAN, UE, OSCE). Pour les opérations conduites par les organisations africaines, on se reportera, outre la présente introduction, à la chronique sur les opérations conduites en 2014-2015¹. Ces missions se déroulent dans un contexte de conflictualités en renouvellement constant et la notion de guerre hybride vient désormais se surajouter à celle de guerre asymétrique².

Aux Nations unies, la réflexion sur les questions de paix se traduit en particulier par la résolution A/Res /71/189 du 16 décembre 2016 relative à la Déclaration sur le droit à la paix, élaborée par le Conseil des droits de l'homme³.

Au vu du rapport du Groupe consultatif d'experts chargé en 2015 de l'examen du dispositif de consolidation de la paix, intitulé « Défi du maintien de la paix », l'Assemblée générale (AG) et le Conseil de sécurité (CS) adoptent le 27 avril 2016 une résolution identique⁴ sur la consolidation de la paix. Cette importante résolution souhaite une amélioration de la Commission de la consolidation de la paix et une revitalisation du Bureau d'appui à la consolidation de la paix ; elle met l'accent sur l'importance des partenariats avec tous les acteurs : Etats, organisations intergouvernementales, société civile, secteur privé ; elle insiste sur la prévention des conflits, une question que le nouveau Secrétaire général, Antonio Guterres veut mettre au centre des préoccupations ; lors du débat à l'AG est largement partagé le point de vue selon lequel, en matière de consolidation de la paix, la volonté politique du gouvernement joue un rôle déterminant et les partenariats internationaux un rôle d'appui : une manière de responsabiliser les gouvernements concernés, de prôner la nécessaire appropriation nationale et tout autant de tourner le dos à l'idée dominante dans l'après-guerre froide selon laquelle le salut viendrait plutôt de l'extérieur.

Au nombre des résolutions thématiques votées par le CS, la 2322 du 12 décembre 2016 vise à encourager fortement les Etats à coopérer dans la lutte contre le terrorisme, « y compris pour endiguer le flux de combattants terroristes étrangers », dans tous les domaines, notamment celui de l'internet et l'électronique. La résolution 2331 du 20 décembre 2016 porte sur la traite des êtres humains dans les zones de conflit armé. Dans les débats et rapports intéressant les questions de paix est souvent valorisé en 2016 le rôle et la place des jeunes dans les questions de paix.

Chaque année, le rapport du Comité des opérations de maintien de la paix⁵ et le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre des recommandations du Comité⁶ donnent des

¹ Madeleine ODZOLO-MODO, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales africaines », paru dans *PSEI*, Numéro 3, Chronique "Les opérations de paix 2014-2015", Les opérations de paix conduites par les organisations régionales africaines, mis en ligne le 13 avril 2016, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=895>

² Voir par exemple le numéro 788 (mars 2016) de la Revue Défense nationale consacrant un dossier à « Penser la guerre hybride ».

³ Résolution 32/28, 1^{er} juillet 2016.

⁴ A/70/262 et S/Res/2282 (2016).

⁵ A/70/19, 15 mars 2016.

indications précieuses sur l'évolution des opérations de paix. On relève en particulier dans le rapport « mise en œuvre », les progrès du Système de préparation des moyens de maintien de la paix établi à la suite du Sommet sur le maintien de la paix du 28 septembre 2015 et du Sommet des chefs de police les 2 et 3 juin 2016 ; il remplace le Système des forces et moyens en attente datant de 1994 ; grâce à sa Cellule stratégique de constitution des forces et de planification des moyens et aux efforts des pays fournisseurs, en 2016 plus de 60 pays disposent d'unités militaires et de police enregistrés dans le Système (§ 69) ; un concept de groupe d'avant-garde est en cours d'élaboration (§92) : il s'agirait d'une unité de maintien de la paix de réserve, d'une force intégrée permanente de la taille d'une brigade avec une composante civile et une composante de police et susceptible d'être déployée par l'ONU⁷ ; une réunion des ministres de la défense en septembre 2016 débouche sur de nouvelles promesses des Etats ; cette réunion met l'accent sur le manque de femmes dans les contingents et les effectifs de police, sur l'absence d'unités francophones et sur l'insuffisance des moyens de déploiement rapide ; six Etats se sont alors engagés à amener des unités au niveau du déploiement rapide (= dans un délai de 60 jours) en 2017 (§70 et § 91) ; toute une rubrique (§§ 85 -87) est consacrée à l'importance du renseignement pour l'efficacité et la sécurité des missions ; notamment « les missions ont continué à se servir de plus en plus de technologies telles que systèmes de drones aériens » (§86 et 89)⁸ et le Secrétariat a commencé à œuvrer à l'élaboration d'une politique concernant le renseignement dans les opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations unies (§87). La coopération triangulaire entre le CS, le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police fait désormais l'objet d'une grande attention⁹. Les leçons de l'épidémie de choléra véhiculée par des casques bleus en Haïti sont tirées : ont été mises au point des directives sur la vérification de l'aptitude médicale préalable au déploiement d'une mission et une liste des pathologies interdisant le déploiement dans les OMP¹⁰.

Au niveau opérationnel, il n'y a pas de lancement de nouvelle force de maintien de la paix en 2016, mais est créée une mission relevant de la catégorie des missions politiques et de consolidation de la paix gérées par le Département des affaires politiques (DAP), la Mission des Nations unies en Colombie établie le 27 septembre 2016 à la suite de la signature de l'Accord de paix pour surveiller le cessez-le-feu entre les FARC et l'armée ainsi que le désarmement des (ex) *guerilleros*, pouvant recevoir jusqu'à 450 observateurs, soit l'équivalent d'un groupe d'observateurs de l'époque « classique » des OMP¹¹. Par ailleurs est programmée la fin de deux opérations encore en cours : celle de l'ONUCI (Côte d'Ivoire) dont le retrait est prévu pour le 31 mars 2017¹² et celle de la MINUL (Liberia) dont le mandat prendra fin le 30 mars 2018¹³. Cela est dû au succès de ces deux missions et montre que l'échec et/ou l'impossibilité de retirer une OMP faute d'évolution de la situation ne sont pas une fatalité. Il existe donc des missions qui réussissent et cela est trop peu dit, selon l'adage qui veut que « les peuples heureux n'ont pas d'histoires ». D'autres missions, hélas, connaissent de grandes difficultés : MONUSCO (RD Congo), MINUSS (Soudan du Sud), MINUSMA, MINUSCA (Centrafrique) ou encore se trouvent dans un contexte à nouveau

⁶ A/71/587, 31 octobre 2016.

⁷ A/71/587/Add 1, 31 octobre 2016, §92.

⁸ Sur l'évaluation par le DOMP en septembre 2016 du déploiement des systèmes de drones non armés dans la MINUSMA et la MONUSCO, voir A/71/587/Add 1, § 53.

⁹ A/71/587/Add 1, §§ 267 et s.

¹⁰ A/71/587/Add 1, § 231.

¹¹ S/Res/2261 (2016), 25 janvier.

¹² S/Res/2295 (2016), 29 juin : la résolution prévoit le transfert de la Force de réaction rapide de l'ONUCI constituée d'un bataillon sénégalais et d'une unité aérienne de soutien, éventuellement à la MINUL(Liberia) tant que celle-ci reste déployée et surtout, ensuite, à la MINUSMA (Mali).

¹³ S/Res/2333 (2016), 23 décembre.

dangereux : ONUST (Organisme chargé de la surveillance de la trêve en Palestine), FNUOD (Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement sur les hauteurs de Golan syrien), FINUL (Force intérimaire des Nations unies au Liban) et dans une moindre mesure, MINURSO (Mission des Nations unies chargée de l'organisation du referendum au Sahara occidental). Les difficultés auxquelles doivent faire face les missions trouvent un écho dans leurs mandats ou leur organisation. Ainsi MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO, MINUSS et ONUCI sont dotées de conseillers pour la protection des femmes afin de faire face aux problèmes liés à la violence sexuelle dans les conflits¹⁴. De même, MINUSCA, MINUSMA, MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti), MONUSCO, MINUAD (Opération hybride ONU/UA au Darfour), ONUCI et MINUSS reçoivent du personnel chargé de la protection de l'enfance¹⁵. Illustre encore la situation délicate de certaines opérations le fait qu'elles soient épaulées par des éléments de réaction rapide ou de protection : FINUL (Force Commander Reserve créée en 1987 et opérée depuis 2010 par le contingent français), MONUSCO, ONUCI, MINUSCA (après le retrait de l'opération Sangaris, la France maintient un « échelon de soutien national réactif »¹⁶), MINUSS (Force de protection régionale au Sud Soudan devant être déployée à Djouba à hauteur de 4000 hommes par l'IGAD, Autorité intergouvernementale pour le développement¹⁷).

Il est évident que le « maintien de la paix » onusien s'éloigne toujours plus de l'idéal type forgé au milieu du XX^{ème} siècle.

En **Afrique** se poursuit la tendance observée dans l'introduction aux chroniques pour 2014-2015¹⁸ à la régionalisation des opérations, certes liée à l'Architecture africaine de paix et de sécurité, mais qui n'en revient pas moins à laisser « chaque région africaine à ses régionaux » même si l'UA (Union africaine) est amenée à se prononcer. Ainsi l'IGAD décide le 16 juillet 2016 de créer une Force de protection régionale au Sud Soudan et les chefs d'Etat de l'UA se prononcent favorablement le 18 juillet¹⁹. Cette tendance pose la question de la balance entre la recherche de l'efficacité et le recul d'une certaine forme de multilatéralisme, là à l'échelle du continent africain.

D'un autre côté, l'Afrique est le principal continent de déploiement des OMP de l'ONU : 9 sur 16 des opérations en 2016, 83% du personnel en tenue (militaires et policiers) de l'ONU et 86% des ressources du budget des OMP²⁰. Sur quelques 102000 personnels en uniforme déployés par les Nations unies, plus de 45000 sont des Africains. En matière de financement, la Conférence de l'UA a adopté à sa 27^{ème} session ordinaire réunie à Kigali en juillet 2016 la décision, réaffirmant une décision de principe de janvier 2015, de voir l'UA financer de manière autonome 25% des opérations africaines de soutien de la paix d'ici 5 ans. L'UA souhaiterait que l'ONU, qui participe déjà au financement de l'AMISOM, prenne en charge sur le budget des OMP les 75% restants ; il y a là une revendication ancienne de l'UA quant à un financement par l'ONU des opérations africaines, articulée de manière plus précise désormais et assortie de l'engagement africain à un autofinancement stable. Mais si le Conseil

¹⁴ A/71/587/Add 1, § 219.

¹⁵ A/71/587/Add 1, §§ 224-228.

¹⁶ Site opex du ministère français de la Défense, 20 janvier 2017.

¹⁷ S/Res/2304, 12 août 2016. Elle s'est d'abord heurtée à l'opposition du président Sava Kir, qui a fini par l'accepter en principe en novembre 2016.

¹⁸ Josiane TERCINET, « Introduction », paru dans *PSEI*, Numéro 3, Chronique "Les opérations de paix 2014-2015", introduction, mis en ligne le 13 avril 2016, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=890>.

¹⁹ Jeune Afrique, n° 2900, 7 août 2016, p 6. **Puis la résolution** du Conseil de sécurité 2304 du 12 août 2016, **décide que** « la MINUSS aura une Force de protection régionale créée pour une période initiale venant à expiration le 15 décembre 2016, qui relèvera du commandant de la Force, sera stationnée à Djouba et sera chargée d'assurer un environnement sûr à Djouba et alentour » (§8) et il autorise cette Force « à user de tous les moyens nécessaires » (§10).

²⁰ A/71/587, § 36 et S/PV. 7816, 18 novembre 2016, p 3.

de sécurité se félicite de la quête d'autonomie et de stabilité de l'UA et se dit disposé à examiner les propositions de l'UA en matière de financement, il ne prend aucun engagement précis²¹.

La formation des militaires africains en vue des opérations de paix connaît des développements intéressants. En juillet 2016, les Etats-Unis et l'Inde décident de partager un programme d'entraînement des officiers africains²² ; c'est le signe d'un intérêt des Etats-Unis certes pour l'Inde, mais aussi pour le maintien de la paix et pour l'Afrique autant que d'un intérêt de l'Inde, un des trois principaux contributeurs aux OMP de l'ONU, pour les opérations de paix conduites par les Africains soit au titre de l'ONU soit au titre d'organisations africaines, tout comme au resserrement des liens avec les USA . De son côté, le monde francophone se penche sur le déficit de personnes francophones dans les OMP onusiennes dont 7 sur 16 sont déployées en milieu francophone, dont 5 en Afrique²³. Les 26 et 27 octobre 2016 s'est tenue à Paris une réunion ministérielle sur le maintien de la paix en environnement francophone²⁴. Dans le prolongement de cette manifestation, est prévue du 6 au 17 février 2017 la formation d'une trentaine de militaires et policiers africains et asiatiques aux procédures d'état-major des OMP aux plans opérationnel, éthique et déontologique avec un accent mis sur le respect du droit humanitaire et des règles de comportement en opération ; la session est organisée conjointement par le ministère français des affaires étrangères , le ministère de la défense et l'Organisation internationale de la francophonie²⁵ ; certes le « public » visé est plus large que l'Afrique, mais c'est elle qui est prioritairement concernée.

Le Conseil de l'**Union européenne** adopte le 28 juin 2016 la troisième mouture de la Stratégie européenne de sécurité après celles de 2003 et 2008, intitulée « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité » avec en sous-titre « Vision partagée, action commune ; une Europe plus forte » ; dénommée en raccourci « Stratégie globale », son maître-mot est « autonomie stratégique » ; la méthode Coué n'est interdite à personne. On peut mettre au crédit de l'UE en 2016 le passage en Centrafrique de la très *soft* mission – militaire- de conseil auprès des autorités centrafricaines en matière de formation des militaires, EUMAM RCA établie en 2015, à une mission militaire plus consistante de formation des militaires, EUTM RCA. Etablie par la décision du Conseil du 19 avril 2016, elle est lancée le 16 juillet pour deux ans. Elle compte en février 2017 165 militaires dont 35 Géorgiens jouant le rôle de force de protection de la mission.

Début février 2017 est installé à Vienne (Autriche) un bureau de liaison entre l'ONU et l'**OSCE**.

Un des maître-mots des mandats des opérations de paix devient la protection des missions elles-mêmes, soit de l'intérieur (EUTM RCA), soit par des éléments externes (MINUSS), ou leur renforcement par des éléments de réaction rapide, signe évident de la dangerosité de leur tâche. Les déploiements sont importants : plus de 99000 personnels en uniforme et 18 000

²¹ S/Res/2320 (2016), 18 novembre 2016, § 5 et § 7 ; S/PV.7816, 18 novembre 2016 : voir spécialement l'exposé de M Karebuka, Haut-Représentant de l'UA chargé du Fonds africain pour la paix, auteur d'un rapport sur cette question, p9 et s.

²² David FISHMAN, « The US and the India militaries are quietly influencing African peacekeeping missions », Medill News Service, **November 13**, 2016.

²³ Les OMP en milieu francophone représentent 60% **des effectifs policiers** et militaires et plus de 55 % du budget des OMP onusiennes ; source : Gouvernement du Canada, nouvelles.gc.ca/web/.

²⁴ Dans le prolongement de cette Conférence de Paris est décidé le lancement de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, porté par les ministères des affaires étrangères canadien et belge. Une occasion manquée pour la France ?

²⁵ La session s'est déroulée à l'Etat-major de spécialité pour l'Outre-mer et l'étranger à Rueil-Malmaison et a réuni 35 stagiaires ; source ; www.francophonie.org.

personnels civils (internationaux, nationaux et volontaires des Nations unies) pour l'ONU, environ 46500 militaires et 3000 policiers africains (et des effectifs civils) pour l'AAPS, 18000 militaires pour l'OTAN, 5000 civils et militaires pour l'UE, 2949 civils et militaires pour l'OSCE, donc quelques 170 000 personnels en uniforme, soldats et policiers, 100 000 pour l'ONU, 70000 pour les organisations régionales ; l'architecture globale de paix et de sécurité est devenue assez impressionnante en particulier celle de l'ONU.

Cela explique que l'actuel Secrétaire général ait fait savoir début 2017 son intention de donner la priorité à « la réforme de la stratégie, du fonctionnement et de l'architecture du Secrétariat en matière de paix et de sécurité »²⁶. C'est la raison pour laquelle il renouvelle pour un an tous les secrétaires généraux adjoints du secteur, ce qui permet à la France de conserver pour l'instant le poste de secrétaire général adjoint au maintien de la paix, fort convoité par la Chine. Certes, le titulaire français change au profit de Jean-Pierre Lacroix, Hervé Ladsous n'ayant pas souhaité prolonger l'exercice de ses fonctions. Cela dit, la compétition pour le poste risque de devenir très âpre puisqu'il est fortement question d'une fusion du DOMP et du DAP. Le titulaire deviendrait une sorte de super numéro deux du Secrétariat.

²⁶ Site de l'ONU, un.org, 14 février 2017.