

Mars 2013

SÉRIE THÉMATIQUE

DÉVELOPPER DES OPÉRATIONS DE PAIX
ONUSIENNES PLUS EFFICACES

Canada

NYU | CENTER ON
INTERNATIONAL
CIC | COOPERATION

Table des matières

Développer des opérations de paix onusiennes plus efficaces

Avant-propos

Ambassadeur et Représentant permanent Guillermo Rishchynski 2
Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies

Hervé Ladsous 3
Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux opérations de maintien de la paix

Sommaire 4

Défendre les mandats de maintien de la paix : l'usage de la force

Le 3 mars 2011

Document d'information 8

Résumé de la discussion de groupe 11

Réflexion sur l'expérience d'importants pays fournisseurs de contingents (PFC) : la contribution du Brésil à la MINUSTAH

Le 10 avril 2012

Document d'information 13

Résumé de la discussion de groupe 16

Innovations technologiques et opérations de maintien de la paix

Le 13 juin 2012

Document d'information 18

Résumé de la discussion de groupe 22

Protection des civils, prévention et réponse à la violence sexuelle : formation basée sur des scénarios en matière d'opérations de maintien de la paix

Le 18 décembre 2012

Document d'information 24

Résumé de la discussion de groupe 27

Appendice I: Dates et intervenants pour les discussions d'experts 29

Appendice II: Sommaire: Développer des opérations de paix onusiennes plus efficaces, 2010 **31**

Bruce Jones

Directeur, Centre de coopération internationale de l'Université de New York

Appendice III: Surutilisation des ressources du maintien de la paix : symptômes, causes et conséquences, 2009 **34**



Avant-propos

Ambassadeur et Représentant permanent Guillermo Rishchynski Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies

Nous avons commencé cette série, « Une construction plus efficace des opérations de maintien de la paix de l'ONU » en mai 2009 en vue d'explorer les défis des opérations de paix des Nations Unies. L'objectif était de fournir un forum de discussion ouverte des moyens possibles de faire face à ces défis.

En 2009, il était clair que l'ONU s'approchait d'un moment critique dans le maintien de la paix. En 2013, ce moment critique est maintenant. Le changement de nature du conflit et l'émergence du maintien de la paix multidimensionnel nécessitent une compréhension commune des défis que nous devons relever et de la flexibilité dans les réponses de la communauté internationale.

Cette série a permis un dialogue de manière informelle, pourtant significative entre les États membres. Elle nous a permis d'explorer un certain nombre de questions spécifiques au sujet des opérations modernes de maintien de la paix pour aider à construire cette compréhension partagée et promouvoir une meilleure prise de décision collective. Dans ce deuxième épisode de la série, qui a commencé en mars 2011, nous avons mis l'accent sur l'utilisation de la force dans les opérations de paix des Nations Unies, réfléchi aux expériences des principaux pays contributeurs de troupes en examinant le cas du Brésil dans la MINUSTAH, discuté de l'impact des innovations technologiques sur les opérations de la paix et nous avons examiné des modules de formation sur la manière de renforcer la capacité des opérations de paix afin de prévenir et de répondre aux menaces contre les civils, notamment sous la forme de la violence sexuelle liée aux conflits.

En nous appuyant sur l'expertise des meilleurs praticiens, nous nous sommes efforcés d'offrir un aperçu sur les réalités concrètes sur le terrain que les opérations de maintien de la paix doivent prévoir et les défis auxquels elles font face ce faisant. Nous avons également souligné le rôle vital joué par les pays contributeurs de troupes et les pays qui fournissent de plus en plus des contingents de police.

La mission permanente du Canada a été fière d'être un partenaire avec le centre sur la coopération internationale dans cette entreprise, ainsi qu'avec le département des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et les participants et les collègues qui ont partagé leur expertise, leurs expériences, leurs leçons et leurs idées en ce qui concerne les nouveaux moyens de progresser. J'espère sincèrement que la série a contribué à faire avancer notre objectif commun de promouvoir plus efficacement les opérations de paix.

Avant-propos

Hervé Ladsous

Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Organisation des Nations Unies

L'année écoulée a vu un large débat sur la consolidation des missions de maintien de la paix de l'ONU de longue date, ainsi qu'un débat sur le rôle des soldats du maintien de la paix régionale en réponse aux conflits et aux menaces naissants. Dans le même temps, nous avons observé de nouvelles tâches et de nouveaux tests dans les missions de maintien de la paix de longue date, comme en République démocratique du Congo, ainsi que la possibilité d'un déploiement de nouvelles opérations par les Nations Unies au Mali, en Somalie et ailleurs. Faire face à ces défis exige une compréhension partagée des obstacles auxquels se heurtent les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'une vision commune des orientations à prendre.

La série 2011-2012 « Une construction plus efficace des opérations de maintien de la paix de l'ONU » a fourni l'occasion de réfléchir sur un certain nombre de questions importantes que rencontrent le maintien de la paix par les Nations Unies selon divers points de vue et a aidé à forger une vision commune des défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui et à l'avenir.

Le premier événement lors de l'usage de la force pour la défense de tâches prescrites soulève des questions importantes et opportunes. À cet égard, le besoin de capacités appropriées et efficaces de commandement et de contrôle est important, mais il y a aussi un certain nombre d'implications stratégiques qui doivent être considérées, y compris le rôle de l'Organisation des Nations Unies par rapport aux autres partenaires.

Les expériences des pays contributeurs de troupes fournissent des indications importantes pour les processus de prise de décision et de déploiements de missions futurs. L'importance de la planification de la mission et de la construction de partenariats solides avec les nombreux et divers acteurs dans les opérations de paix est apparue comme un élément clé pour mettre effectivement en œuvre les mandats de maintien de la paix.

Les praticiens et les universitaires se sont réunis pour étudier l'utilisation des nouvelles technologies, y compris les systèmes de surveillance aérienne, et leur potentiel pour augmenter l'efficacité des opérations de la mission. Je crois qu'une plus grande utilisation de ces technologies peut améliorer la situation et améliorer ainsi la sécurité des soldats du maintien de la paix et des populations qu'ils sont chargés de protéger.

La série a également exploré des modules de formation basés sur des scénarios pour la protection des civils et contre la violence sexuelle qui sont de nouveaux outils pour garantir que les Casques bleus de l'ONU sont informés de leur mandat et de leurs responsabilités. Nous sommes encouragés par le fait que les États membres, les instituts de formation et les missions utilisent ces outils afin d'améliorer l'impact de nos opérations sur le terrain.

Cette série offre une importante opportunité pour un dialogue informel et interactif entre les États membres, les représentants des Nations Unies et les experts universitaires sur certaines des questions les plus pertinentes auxquelles les soldats font face sur le terrain et leurs implications en ce qui concerne les décisions prises au siège de l'Organisation des Nations Unies et dans les capitales des États membres. Les sujets abordés soulignent l'importance de l'échange d'informations entre toutes les parties prenantes du maintien de la paix pour renforcer le partenariat qui est à la base des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Je remercie le gouvernement du Canada d'avoir soutenu ce travail important et tous les représentants des États membres qui ont participé aux séminaires et enrichi les débats de leurs idées.



Sommaire: Développer des opérations de paix onusiennes plus efficaces

Introduction

En 2012, les crises en Syrie et au Mali ont mis en évidence de nouveaux défis pour le déploiement des opérations de maintien de la paix tandis que l'évolution au Soudan et au Soudan du Sud, en République démocratique du Congo et au Liban illustrent les instances auxquelles sont confrontées depuis longtemps les missions de maintien de la paix. Ces événements, tout en démontrant le rôle continu des opérations de maintien de la paix comme un outil de gestion de crise, se sont produits sur fond de pression considérable pour réduire les opérations de paix de l'ONU en raison de contraintes financières continues. L'environnement actuel a forcé des décisions difficiles et un large débat sur la façon de renforcer simultanément l'efficacité et l'efficience des opérations de paix des Nations Unies.

Sur cette toile de fond, la mission permanente du Canada auprès des Nations Unies, en partenariat avec le centre de coopération internationale (CIC) à l'Université de New York, a organisé une série de débats thématiques sur les questions critiques auxquelles le maintien de la paix multilatéral fait face. L'objectif de cette série était d'établir un dialogue entre les principaux intervenants sur des questions qui touchent aux opérations de paix sur le terrain, au siège de l'ONU et dans les capitales des États membres. Ces discussions ont fourni l'occasion d'échanges francs entre les États membres, le Secrétariat de l'ONU, les responsables de maintien de la paix sur le terrain et les experts des principales universitaires et des ONG sur certains des problèmes les plus pressants rencontrés aujourd'hui par les opérations mondiales de soutien de la paix. Cette publication regroupe les notes d'information et les résumés des événements dans cette série.

Opérations de paix et l'évolution du contexte stratégique

La série 2011-2012 s'inscrit dans le prolongement d'une précédente série de discussions thématiques organisées par la mission permanente du Canada auprès des Nations Unies et du CIC au cours des années 2009 et 2010. À l'époque, le maintien de la paix des Nations Unies avait atteint un point d'incertitude stratégique. Un niveau record de déploiements de troupes et les appels à de nouvelles missions étaient en équilibre précaire du fait de difficultés financières croissantes à la suite de la crise financière mondiale. Dans le même temps, des questions croissantes se posaient à propos de la dimension politique de la gestion de la crise internationale en plus de la façon de prendre en charge efficacement les pays sortants d'une crise, y compris sur des problèmes à multiples facettes telles que la primauté du droit.

Depuis la première série, un certain nombre d'importants développements ont façonné le dialogue autour des opérations de paix de l'ONU. Il y a eu une reconnaissance qu'un certain nombre de missions de maintien de la paix devaient s'engager et des retraits se sont produits dans les pays où la situation en matière de sécurité s'est stabilisée, comme au Libéria, en Haïti et au Timor-Leste ainsi que dans les environnements où la situation demeure précaire, comme au Darfour. Tandis qu'il continue d'y avoir des pressions pour réduire les opérations de paix des Nations Unies, un certain nombre de nouvelles crises ont suscité des appels pour le déploiement de nouvelles missions. Le Conseil de sécurité a autorisé l'éphémère mission de paix des Nations Unies en Syrie, en avril 2012 et en décembre 2012 a autorisé une mission militaire africaine au Mali. Alors que les insurgés ont poursuivi leur avancée au Mali au début de 2013, l'armée française a lancé une opération au début du mois de janvier, à la demande du gouvernement de transition, pour arrêter les islamistes, tandis que les États membres examinaient la possibilité de déployer une force de maintien de la paix de l'ONU de remplacement.

Il y a également un intérêt croissant pour le rôle des missions politiques dirigées par des civils, dans des environnements immédiats après un conflit, comme en Libye, avec les déploiements parallèles aux opérations de maintien de la paix de même que dans le cas de la Somalie, ainsi qu'une présence de suivi après le départ d'une mission de maintien de la paix, comme au Burundi et en Sierra Leone.

Un nombre important de processus politiques ont également été entrepris depuis que cette série a été lancée pour chercher à renforcer les aspects des opérations de paix des Nations Unies. La revue 2011 des capacités civiles internationales a cherché à améliorer la capacité de la communauté internationale à identifier et à déployer des experts civils pour les pays qui sortent d'un conflit. Ses conclusions sont particulièrement pertinentes dans le cadre des opérations de paix de l'ONU, où les civils jouent un rôle dans de plus en plus de missions de maintien de la paix multidimensionnelles. Également critique au sujet du travail des opérations de paix des Nations Unies, ont été les conclusions du rapport 2011 sur le développement dans le monde, *Conflits, sécurité et développement*, de la Banque mondiale, qui a souligné la nécessité d'une nouvelle approche pour briser les cycles de la violence qui affligent certains états fragiles. Le rapport appelle à plus d'investissements dans la sécurité des citoyens, la justice et l'emploi dans les situations après un conflit et dans les contextes touchés par la crise. En outre, depuis 2010, le département d'appui aux missions des Nations Unies a travaillé à mettre en œuvre la stratégie globale d'appui aux missions et réalisé un certain nombre d'importants gains d'efficacité, y compris sur les chaînes d'approvisionnement et la logistique et sur les coûts associés au maintien de la paix.

Une construction plus efficace des opérations de maintien de la paix de l'ONU

Basée sur ces développements et en évaluant les tendances futures dans le déploiement des opérations de paix des Nations Unies, la série se compose de quatre événements portant sur l'utilisation de la force, l'expérience des pays contributeurs de troupes (PCT), l'utilisation des nouvelles technologies et la formation

basée sur un scénario pour la protection des civils et pour la violence sexuelle liée aux conflits.

Le Conseil de sécurité de l'ONU a constamment démontré une volonté accrue d'autoriser **l'usage de la force** dans les missions de maintien de la paix. Cette évolution a démontré un certain nombre de limites conceptuelles dans ce que les soldats de la paix peuvent raisonnablement s'attendre à réaliser ainsi que dans la façon dont il convient de recourir à la force. Il est également arrivé à des exigences opérationnelles pour les missions, y compris dans la nécessité de multiplicateurs de force et de capacités de réaction rapide. La doctrine présente des risques stratégiques tant au siège de l'ONU que sur le terrain. Une vision commune partagée entre les États membres est essentielle pour surmonter les obstacles opérationnels et stratégiques dans des opérations vigoureuses de maintien de la paix.

Les niveaux élevés continus de déploiements de troupes combinées avec d'autres autorisations ont des incidences significatives **pour les pays contributeurs de troupes**. Les PCT et de plus en plus les pays contributeurs de police (PCP) sont une partie prenante critique dans le partenariat des opérations de paix de l'ONU. Ils fournissent du personnel et de l'expertise, ainsi que des ressources matérielles pour la mise en œuvre des mandats du Conseil de sécurité. Ils sont une source essentielle de connaissance sur les réalités auxquelles sont confrontés les soldats de la paix sur le terrain. Les expériences des PCT peuvent informer les futurs processus de prise de décisions au Conseil de sécurité, ainsi que renforcer la planification de future mission. Cela est particulièrement vrai des expériences spécialisées, comme dans le cas de la contribution du Brésil à la mission de stabilisation de l'ONU en Haïti (MINUSTAH) à la suite du tremblement de terre de janvier 2010.

Les récents développements dans certaines des plus importantes opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont fait ressortir à la fois le potentiel et la controverse continue entourant **l'utilisation de nouvelles technologies** dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. L'utilisation de ces technologies



est un domaine d'intérêt croissant pour le potentiel pour renforcer la gamme des opérations, l'exactitude des informations et pour aider à combler l'écart entre les mandats des missions et leurs capacités. Les technologies telles que l'imagerie infrarouge, les systèmes de surveillance aérienne, le radar, les détecteurs sismiques et la vision de nuit sont de plus en plus abordables et certaines ont déjà été déployées sur le terrain. Toutefois, l'utilisation de certaines de ces technologies soulève les préoccupations de certains États membres et des pays contributeurs de troupes (PCT). Cela a été illustré dernièrement en janvier 2013 lorsque le département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies a proposé d'utiliser des drones de surveillance pour soutenir la mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, une proposition qui a été autorisée ultérieurement par le Conseil de sécurité.

Plusieurs incidents de haut profil dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2012, y compris la chute de Goma en République démocratique du Congo, ont soulevé des inquiétudes quant à la capacité des opérations de maintien de la paix dans la mise en œuvre des mandats de protection des civils (PoC). La protection des civils est devenue une tâche essentielle des missions de maintien de la paix de l'ONU et est incluse dans le mandat de huit des seize missions actuelles de maintien de la paix de l'ONU. La protection des civils englobe un certain nombre d'activités, y compris la surveillance, la prévention et l'intervention en réponse à des incidents et le soutien des pays hôtes dans le renforcement de leurs capacités de protection. La violence sexuelle liée aux conflits armés est devenue progressivement une composante plus importante des activités de protection des forces du maintien de la paix. La capacité d'une opération de maintien de la paix de protéger les civils dans sa zone d'opérations, y compris la violence sexuelle liée aux conflits est souvent le standard par lequel une mission est jugée.

En 2009, le Conseil de sécurité a appelé à une formation pour une protection adéquate des civils et en 2010, le comité spécial des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix a demandé un développement

des modules de formation correspondants à cette tâche. En réponse, le département des opérations de maintien de la paix et le département d'appui aux missions ont développé des modules de formation pour la protection des civils préalables au déploiement et en cours de mission, qui incluent les conflits liés à problèmes de violence sexuelle. Pour ce qui est de l'avenir, l'ONU est engagée dans le processus d'un développement d'une formation spécifique à la mission sur ces questions afin de s'assurer que les soldats de la paix sont bien informés sur les problèmes spécifiques au contexte qui nuisent à la capacité de la mission de protéger les civils, en particulier ceux qui sont victimes de violence sexuelle.

Conclusion

Alors que cette série est parvenue à sa conclusion, un certain nombre de questions soulevées dans les discussions thématiques ont été mises à l'essai sur le terrain et au siège de l'ONU. Les États membres ont débattu de l'utilisation de drones dans la mission de maintien de la paix de l'Organisation Nations Unies en République démocratique du Congo. La mission de l'ONU au Soudan du Sud a travaillé pour protéger les civils lorsque des protestations ont éclaté dans la ville de Wau. Au siège de l'ONU et dans les capitales, les États membres ont continué à discuter des options pour un engagement en Syrie et au Mali. Les opérations de paix des Nations Unies continuent de se heurter à d'énormes pressions financières, elles ont également démontré leur importance continue en tant qu'instruments de gestion des crises internationales.

Endnotes

¹Tandis que le maintien de la paix de l'ONU demeure près des niveaux records de déploiement, le nombre des soldats du maintien de la paix en uniforme déployés en 2012 a été de près de trois pour cent de moins qu'en 2011. Centre de coopération internationale, Revue annuelle des opérations mondiales de 2013, Lynne Rienner Publishers, 2013.

²Le résumé exécutif et le document de référence du premier événement de la série 2009-2010 sont fournis dans les annexes de la présente publication. L'intégralité de la publication des séries 2009-2010 et 2011-2012 est disponible en ligne à <http://www.cic.nyu.edu/peacekeeping/archive/thematicseries/index.html>.

Remerciements

Nous tenons à remercier le gouvernement du Canada pour son financement généreux de ce projet. Nous voudrions également remercier la mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies pour son soutien dans l'organisation et dans l'accueil de la série d'événements, particulièrement Masud Husain et Chantale Walker. Nous voudrions également exprimer notre gratitude au département des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies pour son soutien. Ce projet est un produit de l'équipe des opérations mondiales de soutien de la paix au centre de coopération internationale et des remerciements spéciaux sont dus à Richard Gowan, Megan Gleason-Roberts, Alischa Kugel, Morgan Hughes et Laurie Mincieli. Nous tenons également à remercier Tristan Dreisbach et Yanikk Lewis, qui ont travaillé sur ce projet pendant leur temps au CIC. Jake Sherman, ancien directeur adjoint au CIC a joué un rôle crucial dans les premières étapes de ce projet. Enfin, nous tenons à remercier tous les intervenants qui ont participé aux discussions thématiques.



Défendre les mandats de maintien de la paix : l'usage de la force

Document d'information pour l'activité de lancement de la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Depuis l'échec des missions de maintien de la paix des Nations Unies pour prévenir les tragédies en Bosnie et au Rwanda dans les années 1990, le Conseil de sécurité s'est montré de plus en plus disposé à autoriser les missions à recourir à la force en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Les casques bleus qui sont intervenus lors des crises survenues entre 2000 et 2005 en Sierra Leone, au Timor-Oriental, en République démocratique du Congo et en Haïti avaient été autorisés à recourir à la force pour se protéger eux-mêmes ainsi que la population civile, afin de mettre en œuvre les accords de paix et, quand la capacité et la légitimité de l'État détérioraient, pour protéger les gouvernements et étendre l'autorité de l'État.

Aujourd'hui, le recours à la force tactique par les missions de maintien de la paix pour exécuter leur mandat est largement accepté. Toutefois, comme le soulignent les événements survenus récemment en Côte d'Ivoire, au Darfour, et en République démocratique du Congo, le recours efficace à la force continue d'être contesté en raison d'un manque de consensus à l'égard de ses limites conceptuelles, de ses exigences opérationnelles et des risques stratégiques qui y sont liés.

Dans les récents mandats, l'accent porte de plus en plus sur la protection des civils, ce qui implique une obligation morale pour les casques bleus sur le terrain de faire tout en leur pouvoir pour prévenir et mettre un frein à la violence à l'encontre des non combattants; quant aux pays membres des Nations Unies, ils doivent s'assurer que les missions ont les capacités et les ressources adéquates pour agir. En outre, les mandats pour protéger les civils augmentent les attentes de protection, même quand les forces de maintien de la paix sont tout à fait insuffisantes pour protéger la population. Bien trop souvent, comme l'illustrent les viols collectifs qui ont eu lieu en République démocratique

du Congo, les missions n'ont pas suffisamment de ressources pour prévenir de telles atrocités au détriment des vies des civils et de la légitimité des Nations Unies.

Le recours à la force devrait être vu comme un outil pour réaliser les objectifs de la mission, pour démontrer la volonté de la communauté internationale devant ceux qui veulent gâcher les efforts de paix. Par conséquent, la possibilité de recourir à la force pour changer le cours de l'action sur le terrain et pour assurer la sécurité physique des civils ne devrait pas être surestimée, puisque la plupart des missions des Nations Unies n'ont pas les capacités nécessaires pour le faire. Le recours à la force par une mission de maintien de la paix requiert un consensus de la communauté internationale sur la façon d'optimiser le recours à la force tactique et dans quelles situations elle serait le plus appropriée. Les États membres doivent également reconnaître que le recours à la force provoque des contraintes opérationnelles sur le terrain et a des incidences stratégiques pour les missions elles-mêmes et les Nations Unies.

Limites conceptuelles

Établir ce qu'on peut raisonnablement attendre des soldats du maintien de la paix dans une situation d'après conflit est un point de départ pour déterminer quand et comment recourir à la force pour réaliser les objectifs distincts de la mission. Les soldats du maintien de la paix peuvent protéger des processus politiques virtuels, étendre l'autorité du gouvernement et déjouer ceux qui veulent gâcher les efforts de paix sans devenir une véritable opération anti-insurrection. Le recours sélectif à la force dans ces situations n'est pas controversé. Cependant, les dilemmes surviennent dans des environnements politiques controversés, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire, ou dans des conflits complexes, non résolus et qui perdurent, comme en République démocratique du Congo. Dans ces théâtres, le recours sélectif à la force et une position robuste ont donné lieu

à de nombreux dilemmes politiques et opérationnels, sans compter les accusations d'engagement dans les combats ou de partialité dans un conflit.

Pour surmonter ces défis, un plus grand consensus politique s'impose afin de fournir des orientations claires aux responsables des missions sur le recours à la force. Les divisions au sein des membres du Conseil de sécurité, du TCC, et des commandants de la Force, bloquent l'adoption d'une stratégie commune. Pour demander aux soldats du maintien de la paix de faire davantage dans des situations de plus en plus exigeantes et dangereuses, un solide appui sur le plan politique et un engagement international soutenu sont nécessaires.

Exigences opérationnelles

En plus d'une augmentation du nombre des effectifs au sein des déploiements, l'utilisation plus efficace de la force requiert de meilleurs renseignements, une capacité de réponse rapide, et des outils habilitants pour le faire, comme des hélicoptères. Toutefois, la capacité des Nations Unies d'accroître la capacité des missions est réduite en raison de l'environnement économique actuel, conjuguée à une sur-sollicitation des troupes, aux coupures dans les budgets de défense des gouvernements et de leur contribution réduite aux Nations Unies.

Le manque d'engagement collectif à l'égard des efforts de maintien de la paix des Nations Unies constitue un autre obstacle à l'opérationnalisation des missions en vue d'une intervention musclée. Compte tenu de la participation d'un nombre limité de fournisseurs de contingents aux opérations actuelles, il est déraisonnable de s'attendre à ce que les mêmes pays supportent le fardeau des risques accrus lorsque la force est utilisée.

Risques stratégiques

Si le recours à la force doit être reconnu comme un signal collectif envoyé par la communauté internationale, les États membres doivent faire passer ce message en démontrant leur engagement universel à l'égard

de la mission. L'absence de forces occidentales dans bon nombre de déploiements militaires des Nations Unies mine et affaiblit le message d'appui universel nécessaire à la réussite des opérations de ce type.

En raison du contexte mouvant dans lequel on pourrait recourir à la force, les décisions prises au siège des Nations Unies et sur le terrain ont des répercussions stratégiques immédiates. Afin de réagir aux situations rapidement changeantes, les commandants des missions devraient avoir le pouvoir de prendre des décisions quant à savoir quand recourir à la force. Parallèlement, pour confirmer le contrôle légitime et stratégique du Conseil de sécurité sur les missions, les membres du Conseil devraient également participer étroitement à ces prises de décisions (mais pas au niveau tactique). Cependant, l'orientation stratégique fournie aux missions sur le terrain par le Secrétariat des Nations Unies devrait être renforcée.

Dans certaines circonstances, quand les risques stratégiques sont particulièrement élevés, les arrangements concernant le commandement et le contrôle en vue d'opérations musclées, pourraient exiger un contrôle et une orientation accrus de la part du Conseil de sécurité et du Secrétariat, tout en maintenant la souplesse et la décentralisation opérationnelle afin de permettre aux commandants des missions de réagir rapidement en cas de besoin. L'atteinte d'un équilibre entre le Secrétariat, le Conseil et le commandement des missions est difficile, et nécessite des négociations et de la souplesse.

Conclusion

Le maintien de la paix et ses principes relatifs à l'impartialité, le consentement et l'usage minimal de la force ont évolué pour devenir des règles d'engagement plus musclées. Cette évolution ne s'est pas produite sans heurts. Même si les principes de base qui régissent le maintien de la paix sont toujours d'actualité, il y a un manque de compréhension en ce qui concerne l'utilisation de la force et comment elle s'inscrit dans ces principes. Une vision commune sur le recours à la force est nécessaire pour prendre en compte les implications



opérationnelles et stratégiques qui accompagnent des opérations plus musclées. Par ailleurs, le recours à la force doit être intégré à une stratégie politique viable afin d'être utilisé efficacement.

La décision du Conseil de sécurité autorise la mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire à recourir à la force pour protéger son personnel et les civils, et les intervenants politiques clés ont confiance en la capacité d'un robuste maintien de la paix pour assurer la stabilité dans des situations qui se détériorent. Cependant, l'impact des forces additionnelles et des règles d'engagement plus musclées demeure incertain pour régler l'impasse politique de l'après élection. En effet, la situation en Côte d'Ivoire démontre que l'utilisation de la force a des limites mais qu'il est de plus en plus pertinent d'y recourir.



Défendre les mandats de maintien de la paix : l'usage de la force

Compte rendu de l'activité de lancement de la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Introduction: **Ambassador John McNee**
Ancien représentant permanent du
Canada auprès de l'Organisation
des Nations Unies

President: **Richard Gowan**
Directeur associé de la diplomatie
de crise des opérations mondiales
de soutien de la paix, centre de
coopération internationale
de l'Université de New York

Participants: **Général Maurice Baril (retraité)**
Ancien chef d'état-major de la
défense pour le Canada, ancien
Conseiller militaire du Secrétaire
général de l'Organisation des
Nations Unies et ancien inspecteur
général au Département des
opérations de maintien de la paix

Mona Khalil
Juriste hors classe au bureau des
affaires juridiques des Nations Unies

Suivant les observations préliminaires de l'ambassadeur John McNee, représentant permanent du Canada auprès de l'ONU et les observations préliminaires de M. Gowan, le général Baril a examiné combien le maintien de la paix doit être robuste pour être considéré comme l'un des nombreux outils à la disposition du Conseil de sécurité, du Secrétariat et des chefs de mission. Mme Khalil a discuté de la prérogative légale pour l'utilisation de la force de maintien de la paix, soulignant la responsabilité judiciaire dans le renforcement d'une plus grande crédibilité et du moral au sein des missions.

Alors que l'utilisation sélective de la force tactique dans le cadre des missions de maintien est largement

acceptée, surmonter les défis d'un consensus politique sera nécessaire pour consolider une stratégie efficace. À cet égard, les participants se sont concentrés sur plusieurs lacunes perçues du recours à la force dans le contexte des initiatives d'aujourd'hui de maintien de la paix. En revenant sur les principes dont il est fait mention dans le rapport Brahimi, de nombreux participants ont réitéré que la projection de force ne doit pas fonctionner dans le vide, mais doit opérer conjointement avec des processus politiques. Cela peut inclure le renforcement du dialogue au sein du propre appareil politique des pays contributeurs de troupes (PCT) et la mise en œuvre d'une plus grande intégration des processus politiques locaux.

Outre les obstacles politiques, les autres insuffisances traitées au cours de la discussion comprenaient les implications stratégiques des contraintes opérationnelles. Les mandats, comme discuté par les participants, doivent refléter plus clairement et activement les ressources nécessaires et ce qui peut être demandé aux Casques bleus. Il a également été noté que l'ambiguïté des mandats et des règles d'engagement persiste en ce qui concerne l'autodéfense et la défense du mandat et que l'amélioration de la formation et de l'éducation pour les troupes pourrait améliorer l'efficacité globale et la crédibilité de la mission.

Indépendamment des divergences d'opinion à propos de quand et comment utiliser la force de la meilleure façon possible, il a été clairement reconnu que pour que les Casques bleus s'engagent avec succès dans des actions vigoureuses, les missions doivent être mieux pourvues avec des systèmes clairs et fonctionnels de commande, de contrôle et de communications. En outre, les stratégies politiques - y compris la médiation, le dialogue et la négociation - doivent rester primordiales. La session s'est terminée avec une réflexion que le débat ne doit pas se fourvoyer dans des arguments

terminologiques à au sujet de ce que signifie d'un « maintien de la paix robuste », mais doit plutôt se concentrer sur la substance de la négociation en premier et sur le vocabulaire en second.



Réflexion sur l'expérience d'importants pays fournisseurs de contingents (PFC) : la contribution du Brésil à la MINUSTAH

Document d'information pour l'activité de lancement de la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Depuis le début des années 1990, les activités de maintien de la paix des Nations Unies sont de plus en plus diversifiées et pluridimensionnelles. Néanmoins, la composante militaire des missions demeure un élément fondamental du maintien de la paix. Les pays fournisseurs de contingents (PFC) – et, de plus en plus, les pays fournisseurs de personnel de police (PFPP)

– s'avèrent essentiels au partenariat grâce auquel les opérations de paix onusiennes peuvent se concrétiser. Ces pays fournissent les soldats du maintien de la paix nécessaires à l'exécution des tâches mandatées par le Conseil de sécurité sur le terrain : de l'instauration et du maintien de la sécurité de base au soutien visant à étendre l'autorité de l'État, en passant par la protection des civils. Outre du personnel, ces pays fournissent aussi des ressources et des moyens matériels, en plus de déployer des commandants militaires et des commissaires de police expérimentés et compétents dans le cadre d'opérations de paix. Ceux-ci sont une source essentielle de connaissances concernant les réalités sur le terrain. Ils peuvent aussi fournir des renseignements crédibles et pertinents aux décideurs dans les capitales et au siège des Nations Unies.

Le partage de l'expérience des principaux PFC et PFPP avec l'ensemble des milieux diplomatiques aux Nations Unies peut s'avérer bénéfique pour les prises de décisions au Conseil de sécurité. De même, cela peut aider à mieux éclairer la planification de futures opérations, de façon à en accroître l'efficacité et l'efficience. En mettant en commun leurs connaissances et les enseignements qu'ils ont tirés, les principaux pays fournisseurs peuvent aussi guider des pays contributeurs potentiels et nouveaux.

Intervention de la MINUSTAH au lendemain du séisme de 2010

En janvier 2010, Haïti a été secoué par un grave tremblement de terre, qui a semé la destruction et entraîné des dizaines de milliers de pertes de vie. La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a joué le rôle de premier intervenant crucial face à la crise, malgré les très lourdes pertes qu'elle a elle-même subies, y compris le décès du Représentant spécial du Secrétaire général, de son principal adjoint et du commissaire de police intérimaire. Au lendemain de la catastrophe, avec la collaboration d'acteurs internationaux et nationaux, la MINUSTAH a aidé à fournir des abris d'urgence à plus d'un million et demi d'Haïtiens ainsi que de la nourriture et de l'eau à plus de quatre millions d'autres.

Les opérations de secours, face à une crise éminente, ont nécessité une réorientation rapide des activités et de la planification stratégique de la MINUSTAH. C'est ainsi que celle-ci a dû s'adapter rapidement, en passant d'une opération au début du stade de consolidation à une opération de secours pluridimensionnelle par suite d'une catastrophe, qui impliquait une approche intégrée de la sécurité et des efforts humanitaires. Le Centre mixte d'opérations et de gestion des équipes d'appui (JOTC) a aidé à la concrétisation de cette approche. Elle était formée de représentants du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et des composantes militaires, civiles et de police de la MINUSTAH. S'y ajoutaient des agents de liaison militaires des États-Unis, du Canada, de l'Union européenne (UE) et de la communauté des Caraïbes (CARICOM). Ils avaient pour rôle de faciliter l'établissement des priorités relatives à l'intervention humanitaire, à la coordination entre les acteurs militaires et humanitaires et à la planification stratégique centralisée.



Au terme des opérations militaires bilatérales, la composante militaire de la MINUSTAH a commencé à jouer un plus grand rôle dans les efforts humanitaires et de sécurité. En prenant appui sur une approche au niveau des collectivités – pratique antérieure au séisme, qui vise avant tout à répondre aux besoins fondamentaux de la population –, les soldats de la paix ont aidé à mettre sur pied des cliniques médicales et à enlever les décombres. Ils ont aussi assuré la sécurité aux endroits où l'on distribuait de la nourriture et poursuivi la coopération fructueuse entamée en 2008 avec la Police nationale haïtienne (PNH). De même, ils ont exercé une présence visible dans les camps de personnes déplacées qui étaient la cible de violences perpétrées par des bandes criminelles. Par ailleurs, les effectifs de génie militaire de la MINUSTAH ont joué un rôle essentiel dans l'enlèvement des décombres, l'amélioration du drainage et la préparation des nouveaux sites pour la réinstallation des populations à risque. Ces effectifs ont même aidé aux efforts humanitaires.

La MINUSTAH continue à apporter une contribution importante à la stabilisation d'Haïti : elle a aidé à rétablir l'ordre politique en assurant une certaine sécurité, qui a permis la tenue d'élections. Elle a aidé à renforcer les capacités de la PNH, en particulier, et des secteurs de la sécurité et de la justice, de manière plus générale; et elle a lutté contre les activités de bandes criminelles et les violences perpétrées par celles-ci.

Expérience du Brésil au sein de la MINUSTAH

Malgré d'énormes défis opérationnels, la MINUSTAH a joué un rôle essentiel dans les efforts de secours ainsi que dans le maintien de la sécurité et de la stabilité au lendemain de la catastrophe. En conséquence, l'expérience du commandement des forces brésiliennes peut s'avérer importante pour l'orientation d'autres opérations de paix ailleurs dans le monde. Cela est particulièrement vrai à l'heure où la crise financière mondiale aggrave la pénurie actuelle de ressources pour les opérations de paix, avec pour effet de limiter considérablement les moyens d'action des missions et

leur capacité de s'acquitter du mandat qui leur est confié.

Bien que le Brésil fournisse des contingents à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies depuis 1948, le maintien de la paix devient une partie de plus en plus importante de sa politique étrangère, car il permet d'accroître sa visibilité sur la scène internationale et l'aide à moderniser son armée. En 2007, le Brésil a investi dans le renforcement des capacités de ses soldats de la paix sur le long terme par la création d'un centre du maintien de la paix qui a formé plus de 15 000 militaires, dont 2 300 sont en service actif. Cette expérience du maintien de la paix s'avère également bénéfique pour ses politiques nationales : les forces de police nationales participent désormais régulièrement à des exercices interforces avec des soldats de la paix brésiliens expérimentés, au Brésil même, dans des bidonvilles urbains confrontés à des problèmes tels que la violence perpétrée par des bandes organisées, semblables à ceux rencontrés fréquemment par les casques bleus dans certains théâtres opérationnels.

En 2004, le Brésil est devenu un acteur important du maintien de la paix international, en prenant le commandement de la composante militaire de la MINUSTAH, qui venait alors d'être créée – avec 12 000 membres en uniforme, il s'agissait de la quatrième opération de paix la plus importante des Nations Unies. À ce titre, elle a joué un rôle central dans le redressement immédiatement après le séisme, et dans l'aide apportée sur le long terme.

Dans une déclaration présidentielle récente (S/PRST/2011/17), le Conseil de sécurité a insisté sur la nécessité d'améliorer la communication entre le Conseil, les PFC, le Secrétariat et d'autres parties prenantes, et de veiller à ce que le Conseil puisse prendre en compte le point de vue du personnel déployé sur le terrain au moment de mandater des missions. Dans la Déclaration, la présidence du Conseil a également souligné l'importance d'améliorer le mécanisme de consultation auprès des différents acteurs concernés.



Par ailleurs, le Groupe des amis d'Haïti, dont font partie cinq des dix principaux PFC de la MINUSTAH (Argentine, Brésil, Chili, Pérou et Uruguay) et deux membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis et France), est un bon exemple de la coopération en ce qui concerne la planification des mandats. Le Groupe apporte son soutien à la structure de commandement unifiée et efficace de la mission, renforcée par des capacités suffisantes.

Il convient d'examiner plus avant comment le Conseil de sécurité peut mieux utiliser les connaissances et le savoir-faire des PFC en matière de maintien de la paix dans ses processus décisionnels (p. ex. en ce qui concerne la planification de la mission et le renouvellement des mandats).

Questions d'orientation

- Comment est-il possible d'améliorer la consultation entre les PFC et le Conseil de sécurité de façon à mettre pleinement à contribution leurs connaissances?
- Comment l'expérience des PFC peut-elle favoriser l'adoption d'approches novatrices en matière de planification stratégique, comme la mise sur pied du Centre mixte d'opérations et de gestion des équipes d'appui en Haïti?
- Comment de nouveaux PFC éventuels peuvent-ils mettre à contribution l'expérience d'importants PFC? Et comment l'expérience des PFC peut-elle contribuer à accroître le nombre de pays fournisseurs?



Réflexion sur l'expérience d'importants pays fournisseurs de contingents (PFC) : la contribution du Brésil à la MINUSTAH

Compte rendu de l'activité de lancement de la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Introduction: **Ambassadeur Guillermo Rishchynski**
Ancien représentant permanent du
Canada auprès de l'Organisation
des Nations Unies

President: **Richard Gowan**
Directeur associé de la diplomatie
de crise des opérations mondiales
de soutien de la paix, centre de
coopération internationale
de l'Université de New York

Panellists: **Edmond Mulet**
Sous-secrétaire général aux
opérations de maintien de la paix,
Organisation des Nations Unies

Général Luis Guilherme Paul Cruz
Ancien commandant de la Force
MINUSTAH

Participant a **Ambassadeur Gilles Rivard**
une discussion: **Représentant permanent adjoint du**
Canada auprès de l'Organisation des
Nations Unies

préliminaires du représentant permanent du Canada, l'ambassadeur Guillermo Rishchynski et le directeur associé du CIC, Richard Gowan ont animé la discussion des membres du panel, Edmond Mulet, sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix et ancien représentant spécial du Secrétaire général auprès de la mission MINUSTAH, et l'ancien commandant de la mission MINUSTAH, le général Luis Guilherme Paul Cruz, dans une discussion au sujet de l'intervention de crise, du redressement et des expériences dans le domaine du maintien de la paix de la mission MINUSTAH, et sur ce que les pays contributeurs de troupes (PCT) et le maintien de la paix de l'ONU peuvent apprendre de l'architecture du déploiement brésilien en Haïti. Les procédures ont été établies conformément aux règles de Chatham House.

L'événement a commencé par une discussion de la nature unique du déploiement de la MINUSTAH et des contributions du Brésil dans la réalisation des objectifs de la mission et dans la réponse aux crises sur le terrain. Il n'y a pas eu de conflit traditionnel en Haïti ou d'accord de paix à surveiller, mais le déploiement d'une opération de paix des Nations Unies dans le pays parce que le Conseil de sécurité n'a pas d'autre outil pour aborder un état en situation d'échec. Le Brésil a été le fondement de la composante armée de la MINUSTAH, qui s'est révélée capable de répondre rapidement et de s'adapter aux défis uniques auxquels la mission a dû faire face, en particulier à la suite du tremblement de terre de 2010. La mission a joué un rôle crucial à la suite du tremblement de terre, car il a été le seul acteur sur le terrain capable de fournir rapidement une réponse à la catastrophe. Le contingent brésilien a pris l'initiative de l'intervention de crise et a innové dans son aide au renforcement des institutions.

Des renforts vinrent de partout dans le monde et de nombreuses organisations, démontrant ainsi le défi de

La mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies et le centre de coopération internationale (CIC) ont tenu leur septième groupe de discussion de la série thématique sur une « construction plus efficace des opérations de maintien de la paix de l'ONU » le 10 avril 2012. L'événement a examiné le rôle des pays contributeurs de troupes (PCT) dans les opérations de paix, se fixant sur l'expérience du contingent brésilien de la mission de stabilisation de l'ONU à Haïti (MINUSTAH). Suivant les remarques

l'intégration de la diversité des acteurs de la riposte. Le centre d'opérations conjoint intégré (JOTC) a permis de le faire en se basant sur le leadership des militaires, de la police, et des autres composants dans le même espace, en permettant une communication efficace et le partage des connaissances, avec la possibilité de développer les relations personnelles entre les dirigeants.

Le travail de la MINUSTAH a tourné autour de quatre axes : la sécurité et la stabilité, l'appui au processus électoral, le soutien des actions humanitaires et l'intervention de crise. La mission a cherché à favoriser l'ordre public en travaillant et en communiquant avec le peuple haïtien et à la fois les Nations unies et la police locale, en mettant l'accent sur le contingent de personnel pour les besoins quotidiens des Haïtiens moyens. La MINUSTAH a travaillé pour protéger les personnes déplacées vivant dans des camps, en surmontant des résistances initiales à l'établissement d'une police communautaire dans ces installations. Des entreprises d'ingénierie brésiliennes ont travaillé toute l'année, pour nettoyer les rues, recueillir les débris et travailler avec les acteurs de la société civile à travers le centre JOTC pour répondre aux suites du tremblement de terre. La mission avait la responsabilité de garantir que les élections se dérouleraient « quoi qu'il arrive » et a fourni un soutien logistique et de sécurité à tous les 1 500 centres de vote. Tout au long de l'expérience, la MINUSTAH a travaillé avec pour état d'esprit que les troupes ne sont pas en charge, mais font partie du cadre d'un effort coordonné impliquant de nombreux acteurs.

La MINUSTAH a démontré que les pays contributeurs de troupes (PCT) doivent être adaptables et flexibles et qu'ils peuvent fournir des connaissances et une expérience vitales pour le succès de la mission, même lorsque les besoins de la mission se concentrent davantage sur le renforcement des institutions que sur les responsabilités traditionnelles de maintien de la paix. Le Brésil a une formation et une préparation excellente de ses troupes, qui a commencé six mois avant leur déploiement, les préparant bien à leur travail en Haïti.

Le contingent brésilien était bien adapté pour les défis auxquels il a été confronté, avec une expérience des opérations dans des environnements urbains denses et une capacité éprouvée à bien travailler avec les communautés locales. Son appui récent pour la réponse à l'épidémie de choléra démontre davantage l'adaptabilité du contingent. Le Brésil sert également comme tête de pont pour les pays d'Amérique latine pour contribuer à la MINUSTAH et aux autres opérations de maintien de la paix.

Une discussion avec les participants a suivi les exposés. Il a été suggéré que les pays contributeurs de troupes (PCT) doivent être davantage impliqués dans le processus de planification de la mission pour garantir que les objectifs du mandat sont réalisables et réalistes, et que la MINUSTAH bénéficierait de forces plus légères et mobiles et d'une meilleure capacité de commandement et de contrôle. Bien que l'évolution future des opérations de maintien de la paix ne soit pas claire, il a été affirmé qu'une mission doit toujours développer un partenariat efficace avec le gouvernement hôte.



Innovations technologiques et opérations de maintien de la paix

Document d'information pour la discussion d'experts du 13 juin 2012

L'utilisation des nouvelles innovations technologiques offre la possibilité d'améliorer grandement la portée, la couverture et l'exactitude des observations sur le terrain et d'aider à combler le fossé qui existe entre les mandats et les capacités. La nécessité pour les opérations de maintien de la paix d'avoir plus facilement accès aux capacités technologiques modernes a été formulée dans le rapport « Brahimi » de 2000, qui a appelé à une plus large utilisation de systèmes d'information géographique, et plus tard repris dans le rapport « New Horizons » de 2009, qui décrit une stratégie de l'appui aux missions qui inclut « une meilleure utilisation de la technologie à l'appui d'un déploiement plus léger et plus agile ». En 2008, le C-34 a demandé que le secrétariat « mette au point des modalités appropriées pour l'utilisation de la surveillance avancée et des technologies de surveillance ». Toutefois, l'incorporation des technologies modernes est confrontée à un certain nombre de questions opérationnelles et de défis conceptuels, et en dépit de ces appels au changement, un grand nombre de missions n'ont pas encore la technologie qui peut être nécessaire pour s'acquitter de leur mandat.

Évolution des technologies de surveillance et de contrôle

Il y a un certain nombre de techniques de surveillance et d'outils de surveillance qui ont le potentiel d'améliorer la capacité des opérations de maintien de la paix à exécuter leurs mandats.

La technologie de cartographie des systèmes d'information géographique (SIG) permet aux utilisateurs l'accès direct aux champs des bases de données partagées, ce qui permet aux données d'être plus facilement organisées, analysées et partagées avec l'état-major de la mission ou avec des acteurs pertinents partout dans le monde. Plusieurs missions de maintien de la paix utilisent le système SIG depuis 2007 et la section cartographique du département

des opérations de maintien de la paix (DOMP) a établi des unités SIG dans un nombre croissant de missions. La MINUAD a utilisé le système SIG pour mettre en œuvre le projet de cartographie au Darfour, fournissant aux soldats des informations topographiques précises. En réponse au tremblement de terre à Haïti de 2010, la MINUSTAH a utilisé le système SIG afin d'appuyer les opérations sur le terrain et établir ses données cartographiques disponibles à d'autres organisations.

Les *images satellites* de haute résolution permettent aux missions de respecter les frontières, les lignes de cessez-le-feu, le personnel, et les véhicules avec une très haute précision. Le programme d'applications du satellite opérationnel UNITAR (UNOSAT) exploite l'imagerie des satellites commerciaux pour les utilisations de maintien de la paix, humanitaires, et d'autres organismes des Nations Unies, et le département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le département et l'organisation mondiale de la santé utilisent l'imagerie des satellites pour fournir une couverture mondiale des limites internationales et administratives de la communauté internationale. Les données des satellites commerciaux font habituellement l'objet d'accords stricts sur le droit d'auteur qui limitent la façon dont elles sont partagées en dehors d'une unité spécifique ou d'une zone et ces accords doivent être négociés pour déterminer comment les images peuvent être utilisées. Le temps d'attente pour l'imagerie commerciale peut être toutefois de plus de deux semaines, ce qui peut être trop long dans le cas de crises évoluant rapidement.

La technologie de *vision nocturne* pourrait être d'une grande utilité aux missions, car de nombreuses d'entre elles ne sont en mesure de surveiller leur environnement que pendant les heures de la journée. L'ONU a un nombre limité de systèmes de vision de nuit, mais ce sont des modèles de génération plus ancienne et il y en a beaucoup moins qu'il n'est nécessaire pour fournir à tous les soldats de la paix de l'ONU. Le radar de surveillance au sol peut observer les mouvements

des personnes jusqu'à dix kilomètres et des véhicules jusqu'à quinze kilomètres, de jour ou de nuit. Le radar servant au sondage du sol (géoradar) peut trouver les bunkers cachés et les caches d'armes, et une technologie similaire peut être utilisée pour l'analyse médico-légale des faits violents à posteriori, y compris trouver des tombes cachées. La FINUL, par exemple, a déployé plusieurs systèmes radar pour la surveillance aérienne et pour la surveillance terrestre.

La surveillance et le contrôle sont essentiellement menés par le personnel de la mission sur le terrain, souvent avec une technologie pas plus sophistiquée qu'une paire de jumelles. Les appareils photo numériques à zoom élevé, les détecteurs de mouvement, les circuits fermés de télévision, et les réseaux de vidéo numérique pourraient grandement améliorer la capacité. Les caméras sont souvent utilisées dans les bâtiments et aux périmètres, mais n'ont pas encore été largement mises en œuvre en dehors de ces zones. À Chypre, les caméras en circuit fermé ont été placées le long de la ligne de cessez-le-feu, diminuant les violations par la mise à disposition des preuves vidéo de toutes les transgressions. La MINUK et la mission de l'OSCE au Kosovo ont utilisé largement les caméras de surveillance hors des installations de l'ONU. Ces initiatives contribuent à surveiller les frontières, les mouvements de troupes, et la sécurité des individus ou des groupes protégés. D'autres aides à la surveillance qui peuvent être utilisés sur le terrain comprennent les capteurs électromagnétiques, les capteurs de pression, et la détection sismique.

La reconnaissance aérienne pourrait aussi développer des capacités de surveillance. Des appareils à infrarouge transportés par hélicoptère ont été utilisés dans l'est de la République démocratique du Congo et au Timor oriental. Même les méthodes de surveillance aérienne de plus basse technologie par ballons captifs pourraient être un atout pour de nombreuses missions. Les véhicules aériens sans pilote (UAV) peuvent accroître la capacité de la mission tout en réduisant les risques d'exposition du personnel et en réduisant le coût des opérations aéroportées. Les drones ou UAV n'ont pas encore été déployés directement par les Nations Unies

et ont seulement été apportés sur le terrain par les pays fournisseurs de contingents (PFC). Les États-Unis les ont déployés à l'appui des soldats bosniaques, l'Allemagne a utilisé des UAV de surveillance au Kosovo et l'ancienne mission de la force européenne EUFOR au Tchad a utilisé les drones pour la photographie aérienne. Les forces de la FINUL utilisent les drones de protection, mais les règles d'engagement de la mission ne prévoient pas leur utilisation pour atteindre d'autres objectifs de la mission. Récemment, le Sous-secrétaire général de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix a indiqué que l'utilisation de drones dans le sud du Soudan aurait aidé le gouvernement et la mission UNMISS dans leurs efforts pour protéger les civils. Le DOMP et le département de l'appui aux missions (DAM) sont actuellement en train d'explorer la faisabilité d'utiliser les drones de surveillance (UAV) pour la collection d'informations pour les opérations de maintien de la paix.

Les téléphones intelligents peuvent communiquer des informations entre le terrain et l'état-major en temps réel, y compris les cartographies du système SIG. Comme les téléphones deviennent de plus en plus présents dans le monde en développement, ce partage de l'information peut s'étendre au-delà du personnel de la mission. Les plateformes existent maintenant pour les citoyens pour fournir des informations depuis leurs téléphones sur les abus, les éruptions de violence, ou autres événements. Cela a été utilisé au Kenya, en Afghanistan, dans la République démocratique du Congo, au Liban, et dans la bande de Gaza pour fournir des cartographies de crise et ceci pourrait rapidement alerter les forces de maintien de la paix en cas de problèmes sur le terrain.

En dehors du contrôle et de la surveillance, des armes non létales telles que les micro-ondes à forte puissance ou les ondes acoustiques, les mousses, les colles, ou le brouillage de signal pourraient protéger les forces de maintien de la paix dans une situation de crise. D'autres technologies qui pourraient être utilisées incluent les systèmes électroniques pour gérer et suivre les véhicules de la mission, la technologie de contrôle d'accès pour les bâtiments et les camps, et les systèmes de reconnaissance des plaques des véhicules pour suivre le trafic dans les zones sensibles.

Les obstacles à l'adoption des nouvelles technologies

Un certain nombre de facteurs empêchent ces technologies d'être largement utilisées dans les opérations de maintien de la paix.

La question la plus urgente est que l'utilisation de techniques électroniques sophistiquées de contrôle et de surveillance peut être sujette à controverse et pourrait être perçue comme une forme d'espionnage par les états d'accueil ou les divers acteurs sur le terrain. Il y a également d'importantes préoccupations au sujet de la façon dont les informations recueillies seraient utilisées. Il est donc important que les utilisations des drones ou autres technologies potentiellement controversées soient énoncées clairement dans le mandat de la mission et dans les règles d'engagement avant le déploiement de la mission.

DOMP a récemment développé des nouvelles règles stratégiques ainsi que des procédures opérationnelles permanentes, mais il y a cependant de nombreux défis opérationnels en ce qui concerne l'utilisation des technologies de contrôle et de surveillance dans les opérations de maintien de la paix. L'ONU doit louer des matériels coûteux appartenant aux pays fournisseurs de contingents, mais les standards des matériels appartenant aux contingents (COE) sont actuellement mal définis, et le manuel relatif au COE et le tableau d'organisation et d'équipement (TOE), la liste standard des composants d'une mission de maintien de la paix, ne couvrent pas un certain nombre de technologies importantes. L'ONU ne dispose pas du matériel nécessaire pour répondre aux exigences technologiques d'un grand nombre de missions, et pour les articles les plus coûteux, l'utilisation des capacités du contingent est essentielle. Toutefois, de nombreuses technologies de surveillance sont devenues beaucoup moins chères au cours des dernières années et relèveraient des budgets discrétionnaires normaux.

En plus de ces défis, parce que de nombreuses missions opèrent dans des lieux éloignés, elles doivent composer avec une alimentation en énergie intermittente, un

accès limité à l'internet, et à des télécommunications peu fiables, présentant de nouveaux obstacles à l'adoption d'une technologie sophistiquée.

Questions directrices

- Quels sont les besoins technologiques des opérations de maintien de la paix les plus urgents ? Quelles missions pourraient bénéficier le plus rapidement de la capacité de vision de nuit, des drones (UAV) ou d'autres technologies ? En quoi ces technologies permettent d'améliorer les performances de la mission de maintien de la paix ?
- Où les nouvelles technologies renforcent-elles l'efficacité tout en offrant des économies ?
- Comment les technologies de surveillance et de contrôle peuvent-elles être utilisées de la façon la plus efficace en tenant compte des préoccupations des États hôtes sur le contrôle de l'information ?
- Est-ce que le soutien pourrait être favorisé pour que l'ONU acquière plus de ces technologies, de sorte qu'un fardeau moindre pèse sur les PFC ?
- Quelles procédures sont en place pour actualiser les politiques, le protocole, le manuel relatif au matériel appartenant aux contingents (COE) et les tableaux TOE ? Comment peut-on être assuré que l'expertise dans le domaine de la technologie de pointe est impliquée dans le processus ?

Ouvrages consultés:

Daniel, Donald C. F. et al. *Peace Operations: Trends, Progress, and Prospects*, Georgetown University Press, 2008

Dorn, A. Walter. *Keeping Watch*, UN University Press, 2011

Dorn, A. Walter. *Tools of the Trade? Monitoring and Surveillance Technologies in UN Peacekeeping*, UN DPKO, 2007

Elder, R. Wyn. *The Role of Non-Lethal Airpower in Future Peace Operations*, Thesis, Air Command and Staff College, 2003

Keeley, James F. "Commercial Satellite Imagery and UN Peacekeeping," *Journal of Conflict Studies*, Vol. 23 No. 1, Spring 2003

Martin, Nicholas; Martin-Shields, Charles; & Dorn, A. Walter. "Smartphones for Smart Peacekeeping," *The Mark*, 2 June 2011

Piesing, Mark. "Why are UN Peacekeepers so badly equipped for modern conflict?," *The Independent (UK)*, 9 August 2011

Reed, Matthew. "Peacekeeping 2.0," *International Affairs Review*, 25 October 2010

"UN Uses GIS to Promote Peace and Provide Aid," *ArcNews*, Vol. 32 No. 1, Spring 2010

"The Use of Digital Satellite Images in United Nations Peacekeeping Operations," UN DPKO Discussion Paper, 2003



Innovations technologiques et opérations de maintien de la paix

Compte rendu de l'activité de lancement de la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Introduction: **Ambassadeur Guillermo Rishchynski**
Ancien représentant permanent du
Canada auprès de l'Organisation
des Nations Unies

President: **Richard Gowan**
Directeur associé de la diplomatie
de crise des opérations mondiales
de soutien de la paix, centre de
coopération internationale
de l'Université de New York

Participants: **Walter Dorn**
Professeur d'études de la défense,
collège militaire royal du Canada

Micah Zenko
Expert en prévention des conflits,
conseil des relations étrangères
(Council on Foreign Relations)

La mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies et le centre de coopération internationale (CIC) ont tenu leur septième groupe de discussion de la série thématique sur une « construction plus efficace des opérations de maintien de la paix de l'ONU » le 13 juin 2012. L'événement a examiné les utilisations actuelles et potentielles des innovations technologiques par les opérations de maintien de la paix pour combler le fossé entre les mandats de la mission et la capacité d'intervention. Suivant les remarques préliminaires du représentant permanent du Canada, l'ambassadeur Guillermo Rishchynski et le directeur associé du CIC, Richard Gowan, ont animé la discussion des membres du panel, Walter Dorn, professeur chargé des études de la défense au collège militaire royal du Canada et au collège des forces canadiennes et Micah Zenko, expert

en prévention des conflits au conseil des relations internationales (Council on Foreign Relations), dans une discussion sur la façon dont les technologies disponibles pourraient renforcer les capacités des opérations de maintien de la paix, comment ces technologies pourraient être adoptées et comment elles pourraient être efficacement intégrées dans l'architecture de maintien de la paix des Nations Unies.

Les progrès technologiques peuvent améliorer les capacités de surveillance des opérations de maintien de la paix, en autorisant des postes de contrôle et de surveillance sans personnel, en augmentant la portée et la précision du personnel des postes de contrôle, en permettant des observations nocturnes et en améliorant la sécurité du personnel sur le terrain et l'enregistrement des observations par voie électronique. Ces technologies incluent l'imagerie infrarouge, les systèmes de surveillance aérienne, les radars, les capteurs acoustiques, les détecteurs sismiques, la vision nocturne et l'imagerie thermique. Une grande partie de ce matériel est aujourd'hui très abordable et la technologie de surveillance devient constamment de moins en moins coûteuse. Le comité spécial des Nations Unies sur le maintien de la paix a adopté des résolutions progressives au cours des cinq dernières années exhortant les états membres et le secrétariat à fournir plus de technologie dans les opérations de maintien de la paix.

Certaines de ces technologies ont déjà été déployées sur le terrain. Des caméras vidéo à distance ont été utilisées au Népal pour surveiller des caches d'armes et à Chypre pour observer la ligne verte pour la mission de la force UNFICYP. L'utilisation de caméras à distance pourrait être jusqu'à cent fois moins chère que des postes d'observation, mais la force UNFICYP est la seule mission de l'ONU à les déployer à cette date. Des capteurs au sol ont été utilisés par les États-Unis dans la mission sur le terrain au Sinaï dans les années 1970. Des

véhicules sophistiqués multisenseurs de reconnaissance canadiens ont été déployés dans la mission MINUEE en Éthiopie et en Érythrée, aidant à la prévention de mouvement de personnel et des matériels non autorisés. Globalement, toutefois, l'ONU ne dispose pas du matériel, des ressources, de la préparation et de la formation nécessaires pour une utilisation efficace des technologies de surveillance.

Les véhicules aériens sans pilote (UAV) pourraient aider à combler l'écart sur le contrôle par de petits drones non armés utiles pour la surveillance des frontières, la cartographie du terrain, la surveillance à distance, le suivi du mouvement des matériels et du personnel, la fourniture d'aide humanitaire, le contrôle des dépôts d'armes et l'assistance en matière de recherche et de sauvetage. Les drones des États-Unis fournissent actuellement des avertissements de menace aux soldats de la paix de la mission AMISOM en Somalie. Des drones plus avancés pourraient effectuer des tâches sophistiquées telles que transmettre de l'information aux groupes de réfugiés ou agir en tant que satellites de communications impromptues, comme en Libye, où le gouvernement a fermé le réseau cellulaire, mais les drones de l'OTAN ont pu retransmettre les signaux de téléphone mobile. Les coûts opérationnels des véhicules UAV peuvent varier de quelques centaines à des dizaines de milliers de dollars par heure, mais avec le temps ceux-ci sont moins coûteux que la surveillance. La capacité d'appui est où la plupart des coûts résident et du personnel spécialement formés sont nécessaires pour faire fonctionner les systèmes UAV. Des accords clairs sur l'état des forces avec les règles d'utilisation et d'engagement seront nécessaires pour répondre aux préoccupations des états hôtes sur les intentions et les motivations et les droits de survol aérien doivent être négociés avec tous les états concernés.

L'ONU est capable de mettre en œuvre les avancées technologiques, mais son utilisation d'une technologie de surveillance a été improvisée et non systématique et les changements organisationnels seraient nécessaires avant que les Nations Unies ne puissent pleinement profiter de ces avancées. Il existe plusieurs options

concernant la façon dont l'autorité pour l'intégration de nouvelles technologies pourrait être attribuée. Le service de la communication et de la technologie de l'information de l'ONU pourrait prendre la responsabilité, un nouveau centre de technologie des Nations Unies pourrait être créé ou une responsabilité pourrait être attribuée aux unités sur le terrain dans le cadre de ses missions. Les matériels appartenant aux contingents (COE) pourraient être adaptés pour des systèmes plus robustes, mais les systèmes qui peuvent être facilement déplacés d'une mission à une autre pourraient être propriété de l'ONU. Les embauches de sous-traitants peuvent être la meilleure option pour des systèmes optimisés pour des tâches spécifiques.

Les états hôtes ont un souci légitime de protection de la vie privée en ce qui concerne le contrôle et la surveillance et les missions doivent savoir quand désactiver les capteurs et quelles sont les informations à ne pas utiliser. Les opérations de maintien de la paix doivent énoncer clairement ce qu'elles recherchent et les objectifs d'observation doivent être clairement définis. Le contrôle en coopération pourrait être bénéfique, avec le partage des données observées de la mission avec l'état hôte pour aider à réduire des tensions ou confirmer des événements. Il y a une absence de politiques, de doctrine, de procédures d'opération standard et de documents de formation concernant l'utilisation des nouvelles technologies, et ils doivent tous être mis à jour. Au cours de la séance de discussion, les représentants des pays contributeurs de troupes (PCT) ont souligné qu'ils ne sont pas opposés à l'utilisation des innovations technologiques dans les opérations de maintien de la paix.



Protection des civils, prévention et réponse à la violence sexuelle : Formation basée sur des scénarios en matière d'opérations de maintien de la paix

Document d'information pour la discussion d'experts du 18 décembre 2012

Depuis sa première apparition dans le mandat de la mission des Nations Unies en Sierra Leone, en 1999, la protection des civils (PoC) est devenue une tâche essentielle des missions de maintien de la paix multidimensionnelles. Elle est incluse dans le mandat de l'ONU pour huit des seize opérations de maintien de la paix en cours. Toutefois, un certain nombre d'événements récents - dans des environnements aussi divers que la République démocratique du Congo, dans le sud du Soudan et en Syrie - ont souligné les défis essentiels auxquels les missions continuent de faire face dans la mise en œuvre de cette tâche difficile.

Les opérations de maintien de la paix exécutent un certain nombre d'activités sous mandats PoC, y compris la surveillance, la prévention et l'intervention en réponse à des incidents et le soutien des pays hôtes dans le renforcement de leurs capacités de protection. Dans leurs efforts pour assurer une protection physique, les opérations de maintien de la paix établissent également les conditions de sécurité pour élaborer des règles de droit et des systèmes de sécurité solides. Ces environnements sont souvent très fluides, avec des forces de maintien de la paix opérant dans des situations très précaires et qui évoluent rapidement. Par ailleurs, le déploiement d'une opération de maintien de la paix peut augmenter considérablement les attentes de la population pendant que la mission lutte pour équilibrer ses devoirs de protection – remplis avec des ressources limitées – contre la grande variété de tâches supplémentaires qu'elle a pour mandat d'entreprendre.

La violence sexuelle liée aux conflits est devenue progressivement une composante plus importante des activités de protection des forces du maintien de la paix. Comme les civils sont de plus en plus susceptibles d'être victimes de conflits violents, les femmes et les enfants sont placés de plus en plus sous la menace de violences sexuelles perpétrées par les parties en

conflit. En réponse, une série de résolutions du Conseil de sécurité reconnaît la violence sexuelle liée aux conflits, comme une question de paix et de sécurité internationale et élabore les moyens de la prévenir et d'y répondre.¹ Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et l'entité ONU Femmes sont engagés dans les efforts déployés pour renforcer la réponse aux opérations de maintien de la paix à la violence sexuelle. En outre, les mandats de plusieurs opérations de maintien de la paix en cours incluent maintenant les efforts pour traiter la question de la violence sexuelle comme une composante du travail de la mission pour protéger les civils.

Les opérations de maintien de la paix doivent équilibrer ces rôles principaux avec les attentes croissantes pour qu'elles fonctionnent avec une plus grande efficacité, en mettant l'accent sur le rôle important que le développement conceptuel et la formation jouent dans le déploiement des Casques bleus lors des missions mandatées pour protéger les civils. Au cours de ces dernières années, le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) et le département l'appui aux missions (DAM) ont pris des mesures importantes pour renforcer la compréhension doctrinale et la formation fournies aux militaires, à la police civile et aux autres personnels civils dans ses missions, pour s'assurer que le personnel de maintien de la paix sur le terrain soit bien informé et suffisamment préparé pour prendre part aux activités PoC et comprenne l'impact des conflits liés à la violence sexuelle.

Le concept opérationnel de la protection des civils a été élaboré en 2010 et cherche à fournir des éclaircissements et des conseils aux missions de maintien de la paix. Il divise la protection des civils (PoC) en trois niveaux qui se renforcent mutuellement : la protection au moyen des mécanismes politiques, la protection contre la violence physique et l'établissement d'un environnement de

protection. Il a également conduit à l'élaboration d'un cadre de stratégies propres à la mission, en invitant la mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo, l'opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la mission hybride Union Africaine/Nations unies au Darfour (MINUAD) et la mission de l'ONU au Soudan du Sud (UNMISS) à réviser leurs stratégies PoC. La force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et la mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) préparent également des stratégies PoC. Le Secrétariat a aussi développé une matrice des fonctionnalités et des ressources afin d'identifier les ressources nécessaires et disponibles pour la réalisation des activités de protection des civils ainsi qu'à mettre en évidence d'éventuelles activités de protection. En outre, la position de l'officier de coordination PoC au siège de l'ONU a été créée pour soutenir tous ces efforts au sein de l'ONU.

Afin de renforcer la compréhension des problèmes de protection des civils et de violence sexuels, en 2011 le DOMP et le DAM ont mis au point un matériel de formation spécialisé au niveau opérationnel sur la protection des civils et la prévention de la violence et la réaction aux conflits liés à la violence sexuelle. Les modules ont été mis au point en consultation avec les troupes et la police des pays fournisseurs, les missions sur le terrain, les organisations humanitaires ONG et autres acteurs jouant un rôle dans la protection. Les modules sont conçus pour servir cinq objectifs :

1. Développer une compréhension partagée de la « protection » et comment cela diffère d'autres tâches de maintien ;
2. Établir des normes pour le plan des opérations de maintien de la paix et mettre en œuvre les activités de protection correspondantes ;
3. Développer une compréhension des rôles et des responsabilités entre le personnel civil, le personnel militaire et de police sur les questions de protection;
4. Renforcer la planification et la prise de conscience autour de la protection et les vulnérabilités ;

5. Identifier les défis auxquels est confronté le personnel des missions de maintien sur le terrain et les meilleures pratiques en matière de prévention et de réponse ;
6. Équiper le personnel de maintien avec des outils pour répondre aux préoccupations en matière de protection.

Quatre modules de formation initiale sur les grands aspects de la protection des civils, les aspects légaux et la planification définissent la base pour de plus amples discussions sur les deux modules suivants : les conflits liés à la violence sexuelle et l'ensemble de 12 exercices basés sur des scénarios détaillés.

Le module de formation sur la violence sexuelle liée aux conflits fournit aux Casques bleus un aperçu de la nature de la violence sexuelle dans les conflits, une évaluation de ses effets aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Il explique comment la violence sexuelle est incorporée dans les mandats des missions de maintien de la paix et en décrit la terminologie clé. Il donne également un aperçu des mécanismes du commandement militaire liés à la protection des civils avec un accent sur la violence sexuelle. Pour développer davantage les concepts clés, le module comprend un certain nombre de situations hypothétiques à analyser par les forces de maintien de la paix.

Le dernier module du module de formation est un ensemble d'exercices basés sur des scénarios conçus pour simuler une grande variété d'environnements. Les scénarios ont lieu dans un pays fictif, mais ils sont basés sur des situations réelles qui démontrent les défis auxquels sont confrontés les soldats du maintien de la paix sur le terrain. Les scénarios sont également conçus avec différents niveaux de complexité, le plus avancé spécialement tourné vers les hauts dirigeants de la mission. À partir de ces matériaux de formation standard, le DOMP et le DAM ont développé également des modules de formation spécifique pour les missions au niveau tactique pour MONUSCO, MINUAD et UNMISS, ainsi que des formations pour les bataillons d'infanterie.



Tandis qu'un certain nombre de mesures sont encore nécessaires afin de clarifier plus avant la façon dont les opérations de maintien de la paix mettent en œuvre les mandats PoC et de renforcer leur capacité à prévenir et à réagir aux menaces aux populations civiles et aux conflits liés à la violence sexuelle, y compris l'élaboration de directives et de critères, le développement et la diffusion de matériel de formation constituent une initiative importante dans le renforcement de la capacité des opérations de maintien de la paix pour protéger les civils sur le terrain.

Questions directrices

Cette série thématique de maintien de la paix est conçue pour familiariser les états membres et les parties prenantes dans le maintien de la paix avec ces matériaux de formation. Les participants sont encouragés à examiner les questions suivantes au cours des présentations.

- Quelles sont les contraintes les plus importantes limitant la capacité des soldats du maintien de la paix d'entreprendre la protection des civils et de répondre aux activités de violence sexuelle ? Quels sont les outils mis à la disposition des hauts dirigeants de la mission afin de surmonter les obstacles et de renforcer les activités de réponse ?
- Quelles sont les opportunités de renforcer davantage une compréhension partagée de la protection des civils, de la prévention et de la réponse à la violence sexuelle dans les contextes de maintien de la paix ? Quels sont les enjeux ?
- Comment les meilleures pratiques et les enseignements tirés seront-ils capturés au mieux ?
- Comment ces modules de formation diffèrent-ils des ressources de formation similaires ? Au-delà du maintien du personnel, quelles sont les autres parties prenantes qui bénéficieraient de ces exercices basés sur des scénarios ?

Notes de Fin

¹Voir les résolutions du Conseil de sécurité 1820, 1888 et 1960.



Protection des civils, prévention et réponse à la violence sexuelle : Formation basée sur des scénarios en matière d'opérations de maintien de la paix

Compte rendu de l'activité de lancement de la série thématique « Accroître l'efficacité des opérations de paix de l'ONU »

Introduction: **Ambassadeur Gilles Rivard**
Représentant permanent adjoint du
Canada auprès de l'Organisation des
Nations Unies

President: **Richard Gowan**
Directeur associé de la diplomatie
de crise des opérations mondiales
de soutien de la paix, centre de
coopération internationale
de l'Université de New York

Participants: **Major-Général Patrick Cammaert**
(retraité)
Ancien commandant de la force
MONUC

Michael Heller Chu
Chef de groupe de la protection des
civils, départements des opérations
de maintien de la paix et d'appui
aux missions, Organisation des
Nations Unies

Richard Gowan, a animé la discussion des membre du panel, Michael Heller Chu, chef de l'équipe de la protection des civils dans les départements de l'ONU des opérations de maintien de la paix et du soutien des activités sur le terrain et le général à la retraite Patrick Cammaert, qui a servi dans plusieurs missions de l'ONU, notamment en tant que commandant de la division de l'Est dans la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo. La discussion a porté sur les modules de formation disponibles et sur les exercices militaires et civils de maintien de la paix basés sur un scénario pour la protection des civils et des conflits liés à la violence sexuelle.

En 2009, la résolution du Conseil de sécurité 1894 a appelé à une formation pour une protection adéquate des civils et en 2010, le comité spécial des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix a demandé un développement des modules correspondants à cette tâche. En réponse, le secrétariat de l'ONU, à la suite de consultations avec les pays qui fournissent des contingents (pays contributeurs de troupes -PCT), les pays qui fournissent des forces de police (pays contributeurs de police -PCP), les acteurs de l'aide humanitaire et le personnel de mission ont développé des modules civils de protection pour les formations préalables au déploiement et en cours de mission. Six modules ont été mis en place en fin 2011, visant à établir une compréhension commune de ce que signifiait la protection des civils et à répondre aux attentes des Casques bleus de l'ONU dans les stratégies de planification et de mise en œuvre de protection des civils (PoC). Il a également cherché à clarifier les rôles et les responsabilités respectifs des acteurs de la protection sur le terrain.

Les six modules de formation de protection PoC ont porté notamment sur les dimensions juridiques internationales; la protection des civils dans un contexte

La mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies et le centre de coopération internationale (CIC) à l'Université de New York ont tenu une discussion de groupe dans le cadre de la série thématique sur une « construction plus efficace des opérations de maintien de la paix de l'ONU » le 18 décembre 2012, qui a examiné les méthodes pour améliorer la protection des civils (PoC) et la prévention des conflits et de la violence sexuelle liées aux opérations de maintien de la paix. L'événement a été inauguré par les remarques préliminaires du représentant permanent adjoint de l'ambassadeur du Canada, Gilles Rivard. Le directeur associé du CIC,



de maintien de la paix; le cadre opérationnel; la prévention de la violence sexuelle et sexiste; et des exercices basés sur des scénarios. Ces modules ont aussi établi les cadres stratégiques pour la planification et la gestion des risques. Les exercices de formation basés sur des scénarios développés pour aider à dispenser une formation préalable au déploiement du personnel militaire et du personnel civil contiennent douze situations allant de la moins complexe à la plus complexe. Les stagiaires sont mis au défi de prendre des décisions basées sur la modification d'informations, conçu pour imiter les situations de mouvement rapide que les soldats de la paix doivent affronter sur le terrain.

La violence sexuelle et sexiste liée au conflit est considérée comme une partie de la protection plus grande des civils, et en 2010, le département des opérations de maintien de la paix et les FEMMES des NATIONS UNIES (UN WOMEN) ont élaboré des mesures visant à soutenir des actions de sensibilisation et de formation préalable au déploiement. Ce travail repose sur un inventaire des meilleures pratiques créé en 2008. Les exercices de formation à la violence sexuelle et sexiste traitent de la nécessité d'une solide compréhension du mandat et des règles d'engagement. Une pensée créative et un sens de l'esprit et des attentes du mandat doivent également aider à guider les soldats traitant de la violence sexuelle. Un fort leadership de la mission et les compétences et la volonté des états membres sont également des facteurs importants pour une protection plus efficace.

Au cours de la session de discussion franche, le désir de voir une meilleure protection des civils a été partagé et les membres du panel ont réitéré la nécessité pour les états membres d'avoir la volonté de protéger les civils dans les opérations de maintien de la paix. Le déploiement d'experts de la violence sexuelle et sexiste et en particulier d'experts féminins a été encouragé, même s'il a été suggéré que le manque de ressources n'est pas une raison suffisante pour l'échec dans la protection des civils et que l'on pourrait faire davantage avec les soldats de la paix déjà déployés. Le développement de davantage de modules de

formation pour la protection des civils reste en cours, et le secrétariat est également en cours de développement de processus des exercices de scénarios spécifiques à la mission pour une formation préalable au déploiement, avec tous les modules ciblés sur les acteurs de l'ONU.



Appendice I: Dates et intervenants pour les discussions d'experts

Défendre les mandats de maintien de la paix : l'usage de la force

3 mars 2011

Introduction: **Ambassadeur John McNee**
Ancien représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies

Président: **Richard Gowan**
Directeur associé, Centre de coopération internationale de l'Université de New York

Participants: **Général Maurice Baril (retraité)**
Ancien chef d'état-major de la Défense pour le Canada, ancien Conseiller militaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et ancien inspecteur général au Département des opérations de maintien de la paix.

Mona Khalil
Juriste hors classe au bureau des affaires juridiques des Nations Unies

Réflexion sur l'expérience d'importants pays fournisseurs de contingents (PFC) : la contribution du Brésil à la MINUSTAH

10 avril 2012

Introduction: **Ambassadeur Guillermo Rishchynski**
Représentant permanent du Canada

Président: **Richard Gowan**
Directeur associé, Center on International Cooperation, Université de New York

Participants: **Edmond Mulet**

Sous-Secrétaire général de l'ONU aux opérations de maintien de la paix

General Luis Guilherme Paul Cruz
L'ancien commandant de la mission MINUSTAH

Participant à une discussion :

Ambassadeur Gilles Rivard
Représentant permanent adjoint du Canada

Innovations technologiques et opérations de maintien de la paix

13 juin 2012

Introduction: **Ambassadeur Guillermo Rishchynski**
Représentant permanent du Canada

Président: **Richard Gowan**
Directeur associé, Center on International Cooperation, Université de New York

Participants: **Walter Dorn**
Professeur chargé des études de la défense au collège militaire royal du Canada

Micah Zenko
Expert en prévention des conflits au Council on Foreign Relations

Protection des civils, prévention et réponse à la violence sexuelle : formation basée sur des scénarios en matière d'opérations de maintien de la paix

18 décembre 2012

Introduction: **Ambassadeur Gilles Rivard**
Représentant permanent adjoint du Canada

Président: **Richard Gowan**
Directeur associé, Center on International Cooperation, Université de New York



**Participants: Major-General Patrick Cammaert
(ret'd)**

Ancien Commandant de division de
la MONUC et ancien Conseiller
militaire au DOMP

Michael Heller Chu

Chef de l'équipe de la protection des
civils dans les départements de l'ONU
des opérations de maintien de la paix



Appendice II: Sommaire: Développer des opérations de paix onusiennes plus efficaces, 2010

Bruce D. Jones

Directeur, Centre de coopération internationale de l'Université de New York

Au terme d'une décennie marquée par une croissance considérable de leur taille et de leur complexité, les opérations de paix onusiennes entrent dans une période d'incertitude stratégique. Le nombre record de déploiements, conjugué aux demandes pour que l'on déploie de nouvelles missions ou que l'on élargisse des missions existantes, outre le resserrement des contraintes financières, représente un défi stratégique pour l'ONU et ses États membres.

Pour surmonter cette incertitude, la coopération de tous les acteurs du maintien de la paix s'avère nécessaire. En 2009, lorsque le Secrétariat, le Conseil de sécurité, les fournisseurs de contingents et l'ensemble des membres de l'ONU ont entrepris d'examiner la voie à suivre, la Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies a organisé, de concert avec le Center on International Cooperation, une série de colloques thématiques sur les moyens d'améliorer l'efficacité des opérations de paix onusiennes. Les cinq colloques de la série ont réuni des représentants d'États membres, du personnel du Secrétariat de l'ONU, des membres du Conseil de sécurité ainsi que d'éminents universitaires et praticiens issus d'ONG, qui ont examiné les défis que posent les opérations de paix de l'ONU et les mesures à prendre pour les relever. Cette publication, qui réunit les actes de la série, présente un aperçu des grands enjeux stratégiques auxquels sont confrontées les opérations de paix onusiennes et autres.

Un diagnostic commun sur les problèmes en présence est un point de départ essentiel à la recherche de solutions. Dans cette optique, une distinction s'impose entre, d'une part, les symptômes observables de la sursollicitation et, d'autre part, ses causes. Les symptômes de plus en plus connus (les contraintes sur les fournisseurs de contingents, l'augmentation des coûts et le fardeau

imposé au siège de l'Organisation) sont imputables à deux types de problèmes : opérationnels et politiques. Premièrement, sur le plan opérationnel, il convient de citer la taille des missions dans des environnements restreints sur le plan logistique, la prolifération des tâches qui leur sont confiées et l'absence fréquente de stratégie de retrait. Deuxièmement, d'un point de vue politique, il faut déplorer le fait de ne pas situer le maintien de la paix onusien dans le contexte des processus politiques, le consentement limité des pays hôtes et des parties au conflit ainsi que le blocage, voire le recul, des réformes antérieures.

L'une des leçons cruciales du rapport Brahimi 2000 réside dans le constat qu'une opération de maintien de la paix ne remplacera jamais un processus politique efficace. En fait, un équilibre judicieux entre ces deux éléments est essentiel à la réussite d'une opération de paix et à son retrait définitif. Malgré cela, ce concept semble avoir été perdu de vue depuis quelques années, au détriment de plusieurs opérations de maintien de la paix déployées par l'ONU. Pour bien remplir leurs fonctions politiques, les opérations dépendent des facteurs suivants : des équipes et une direction politiques fermes; un soutien concret et logistique, non seulement de la part du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département d'appui aux missions (DAM), mais aussi du Département des Affaires politiques (DAP) et des autres organes du système onusien; des mécanismes plus souples pour l'emploi des fonds prévus au budget pour les activités politiques et l'action rapide en faveur du maintien de la paix, particulièrement en ce qui concerne le développement des capacités; des forces bien équipées et compétentes. Mais surtout, elles dépendent du soutien politique des États membres.

L'un des principaux enjeux politiques du maintien de la paix tient au principe du consentement et de son application. Tout en réaffirmant que le consentement du gouvernement hôte, des parties belligérantes et de la communauté internationale est un principe essentiel de la doctrine du maintien de la paix de l'ONU, le Conseil leur confie des mandats de plus en plus ambitieux et déploie des soldats de la paix dans



des théâtres où « il n'y a pas de paix à maintenir ». La réussite d'une opération ne doit certes pas dépendre du consentement intégral de l'État. Toutefois, sans un tel consentement, la mission est plus difficile et risque davantage d'échouer.

Cela fait ressortir l'importance du soutien politique apporté aux mandats, mais aggrave les risques liés à des mandats de maintien de la paix qui résultent de négociations considérées comme « non inclusives » par certains acteurs. Cette exclusion apparente de l'élaboration des mandats d'opérations complexes provoque une crise de confiance et amplifie les tensions au sujet des buts du maintien de la paix onusien et du consensus politique nécessaire pour le soutenir.

Au début de ce processus, la coalition d'États membres nécessaire pour appuyer le maintien de la paix (membres du Conseil, fournisseurs de contingents de paix et de policiers et ceux qui contribuent le plus au budget statutaire) s'est fragmentée de plus en plus. Des consultations insuffisantes ont ralenti le déploiement du personnel et exercé un effet dissuasif sur les fournisseurs éventuels de ressources spécialisées utiles. Au terme du processus, le Conseil de sécurité a veillé à approfondir les consultations « triangulaires » entre le Conseil, le Secrétariat et les fournisseurs de contingents. Il a aussi commencé à envisager des moyens de maintenir cette impulsion tout au long du mandat de la mission – les options comprennent les « groupes d'amis » de la mission et l'accord entre les acteurs du maintien de la paix sur des points cruciaux, tels que la protection des civils et les conséquences d'un maintien de la paix « robuste ». Les résultats des discussions de 2010 du C-34 marquent des progrès importants à cet égard.

Entre-temps, les demandes adressées au DAM – cheville ouvrière des opérations de paix onusiennes – ont augmenté, en concomitance non seulement avec la taille et la complexité du maintien de la paix de l'ONU, mais aussi avec le nombre de missions politiques spéciales dirigées par le DAP qu'il appuie. Or, malgré l'accroissement de ses responsabilités, l'appui du DAM est régi, dans une large mesure, par des règles et des procédures financières et d'acquisition qui n'ont

pas été conçues pour la conduite d'opérations de paix, et encore moins pour l'exécution des mandats multiformes qui leur sont confiés de nos jours. Cela se traduit souvent par la lenteur des déploiements, un rendement opérationnel en-deçà des attentes et une utilisation inefficace des ressources disponibles. Face à cette situation, le DAM a produit la Stratégie mondiale d'appui aux missions. L'adoption d'éléments cruciaux de cette stratégie par l'Assemblée générale en juin 2010 a été un autre pas en avant.

Les soldats de la paix de l'ONU sont désormais censés remplir diverses fonctions de développement des institutions et des capacités, telles que la promotion de la primauté du droit par la réforme des secteurs de la magistrature et de la sécurité. Mais malgré une attention et des ressources considérables, l'ONU affiche un bilan inégal dans l'exécution de ces activités. C'est que la compréhension des activités de soutien de la primauté du droit demeure déficiente. À cela s'ajoutent des problèmes politiques, opérationnels et institutionnels récurrents. Les obstacles politiques à l'instauration de l'état de droit tiennent à l'interdépendance des questions du consentement et de la souveraineté. Les gouvernements peuvent hésiter à consentir à l'intervention internationale; la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité peut être rejetée au motif qu'elle porte atteinte à la souveraineté. Toutefois, il ne faut pas exagérer le défi que représente la réforme de la sécurité pour la souveraineté. La majorité des opérations de paix sont conçues, de manière très réfléchie, pour étendre et non pas limiter l'autorité de l'État.

Dans le même ordre d'idées, le caractère limité dans le temps des opérations de paix est en contradiction directe avec le temps nécessaire pour rétablir l'état de droit. Les missions récentes axées sur la primauté du droit ont montré l'importance d'entamer la réforme de la sécurité et de la justice le plus tôt possible dans l'après-conflit immédiat, mais cette période ne dure pas longtemps et les missions doivent se concentrer en priorité sur le transfert d'éléments de leur travail à des groupes spécialisés ou au gouvernement hôte.

Ces activités ont toujours été sous-financées et leurs mécanismes d'exécution sont démodés. Une solution possible consisterait à financer les tâches essentielles à la mission au moyen du budget statutaire et les tâches non essentielles avec des contributions volontaires. La définition de ce qui est essentiel dépend d'une définition du succès faisant l'unanimité, ce qui fait toujours défaut à l'ONU. La question du soutien efficace à la primauté du droit par les États membres – dans le contexte du maintien de la paix et après – devra faire l'objet d'autres discussions et être mieux définie.

Depuis que la série thématique a commencé, l'environnement stratégique des opérations de paix des Nations Unies a continué à évoluer. Cela pourrait modifier la façon dont l'ONU et ses États membres utilisent ces opérations pour gérer les crises. La crise financière mondiale a pesé lourdement sur les budgets nationaux, de sorte que de nombreux États membres appellent à une plus grande efficacité du maintien de la paix. De même, un petit nombre plaident pour un retrait des missions là où la stabilité semble désormais acquise. S'agissant des futures décisions sur la pertinence de lancer de grandes opérations multidimensionnelles, il sera certes tenu compte du coût financier important qui en découle. Toutefois, certaines situations, comme le prochain référendum au Sud-Soudan et les tensions actuelles au Moyen-Orient, pourraient nécessiter une intensification des déploiements dans l'avenir. Le maintien de la paix continue à jouer un rôle essentiel dans la paix et la sécurité internationales.

Appendice III: Surutilisation des ressources du maintien de la paix : symptômes, causes et conséquences, 2009

Les opérations de paix des Nations Unies traversent une période prolongée et dangereuse d'incertitude stratégique. Une série de reculs, conjuguée à une sursollicitation des troupes et à la crise financière, aggrave le risque d'une diminution des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en dépit de besoins élevés persistants.

Une diminution excessive du maintien de la paix aurait de graves conséquences pour la paix et la stabilité internationales. Les opérations de paix onusiennes s'avèrent un instrument polyvalent pour décourager ou contrer les conflits interétatiques, mettre fin aux guerres civiles, atténuer les crises humanitaires et étendre l'autorité de l'État dans des zones où la capacité étatique est faible ou contestée. Les opérations ne connaissent pas toutes le succès, ou le plein succès. Mais, ensemble, d'après des recherches rigoureuses, la médiation et le maintien de la paix internationaux ont contribué à une diminution de 80 p. 100 de la totalité des conflits armés depuis le début des années 90. Même si cela n'est pas attribuable au seul travail de l'ONU – des États membres individuels, des organisations régionales et des acteurs non gouvernementaux ont aussi joué des rôles cruciaux –, sa contribution s'est avérée indispensable.

Les rapports de recherche laissent aussi entrevoir que, au chapitre du maintien de la paix – et spécifiquement des opérations onusiennes –, non seulement la demande ne diminuera pas, mais elle augmentera au cours des prochaines années. Pour remédier aux contraintes existantes et relever les défis futurs, tant les opérations individuelles que le système de maintien de la paix dans son ensemble nécessiteront un engagement politique, militaire et financier soutenu de la part des États et des institutions.

Ce document de référence est le travail indépendant de la NYU Centre sur la coopération internationale. Il s'appuie en partie sur le récent rapport du CIC au processus du DOMP / DAM "New Horizons". Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement ceux du gouvernement du Canada ou du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

La bonne nouvelle, c'est que malgré des divergences de vues sur la nature et l'ampleur des difficultés actuelles, une grande majorité des États membres de l'ONU conviennent de l'importance d'un maintien de la paix qui fonctionne – et qui fonctionne mieux.

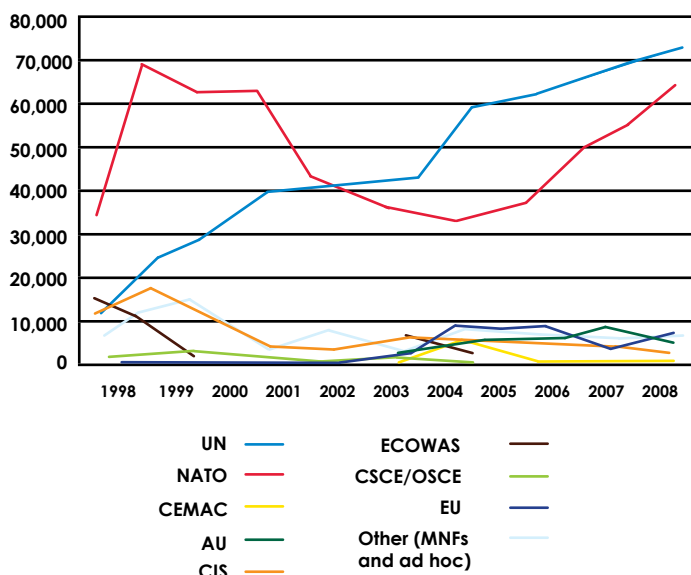
Cette étude part du principe qu'un diagnostic commun est la condition préalable à des solutions communes. À cette fin, il est nécessaire d'établir une distinction entre les symptômes observables du malaise actuel du maintien de la paix – diverses formes de surutilisation – et ses causes. Nous estimons que les symptômes les plus courants – contraintes auxquelles sont soumis les pays fournisseurs de contingents, hausse des coûts financiers, contraintes au Siège – découlent de deux types de défis sous-jacents : opérationnels et politiques. Ces contraintes sont aussi causées par des réformes incomplètes (ou abandonnées) – encore une fois, aux plans opérationnel (Secrétariat) et politique (Conseil de sécurité).

Un diagnostic commun et des solutions communes sont essentiels, car le maintien de la paix est une responsabilité partagée : le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Commission de consolidation de la paix (CCP) ont tous des rôles à jouer. Les fournisseurs de contingents militaires et les bailleurs de fonds, membres et non membres du Conseil de sécurité, sont des acteurs cruciaux. Le Secrétariat et les États membres exercent ensemble des responsabilités vitales. Pour rétablir la confiance, améliorer le rendement et accroître la capacité de maintien de la paix de l'ONU, tous les intéressés devront redoubler d'efforts. Si une action concertée est un important critère de succès sur le terrain, la poursuite d'un objectif commun est une condition préalable essentielle au Siège.

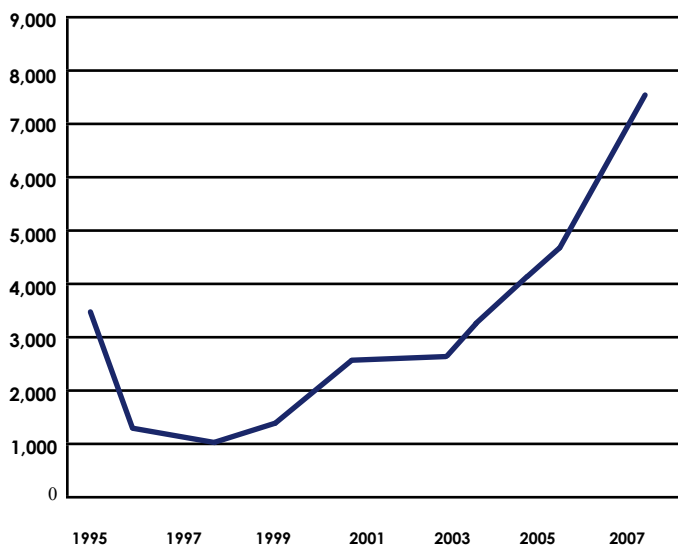
Symptômes de surutilisation

L'effectif onusien affecté au maintien de la paix sur le terrain a presque décuplé au cours des sept dernières années, de sorte que le système est à la limite de

Déploiements militaires dans les opérations de paix internationales



Dépenses de maintien de la paix de l'ONU (en millions \$US)



ses capacités. Il y a trois principaux symptômes de sursollicitation : les contraintes subies par les fournisseurs de contingents militaires; l'augmentation rapide des coûts financiers; une dispersion des priorités au Siège, tant au Secrétariat qu'au Conseil de sécurité.

Sursollicitation des fournisseurs de troupes. Plus de 82 000 militaires et quelque 10 300 policiers servent présentement dans 18 missions de l'ONU dans le

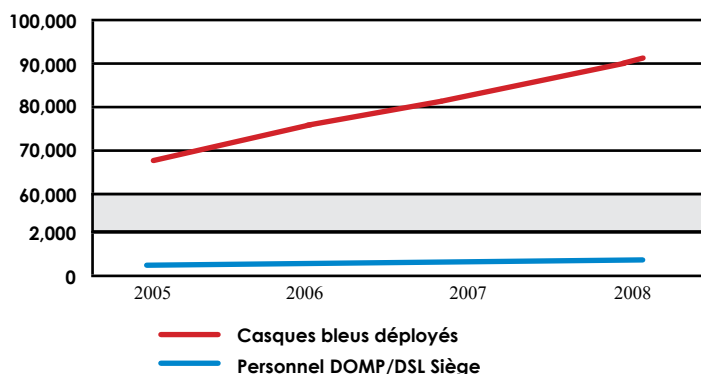
monde. Les déploiements de troupes onusiennes de maintien de la paix ont ralenti sensiblement en 2008, car il est devenu de plus en plus difficile de recruter et de déployer du personnel pour de nouvelles missions. Les grands fournisseurs traditionnels sont soumis à de nouvelles contraintes qui nuisent à leur capacité de s'investir militairement dans des missions de l'ONU. Même quand les opérations de paix de l'ONU disposent d'un nombre suffisant de fantassins pour répondre aux besoins du déploiement, elles sont confrontées à une pénurie de vecteurs, comme les ponts aériens et les hôpitaux de campagne, et de multiplicateurs de forces, notamment les hélicoptères et les transports de troupes blindés. Sans ce matériel, les troupes de l'ONU ne peuvent ni intervenir rapidement pour protéger les civils dans de vastes territoires comme le Darfour et le Congo, ni se protéger adéquatement contre les attentats. Cela amène les pays fournisseurs de contingents à émettre des réserves quant au mandat qu'ils sont disposés à remplir.

Sursollicitation au Siège des Nations Unies. Responsable d'environ la moitié des déploiements internationaux, l'ONU est l'institution qui fournit le plus grand nombre de casques bleus dans le monde. Elle gère ces casques bleus avec une fraction des ressources administratives dont disposent les États membres ou des organisations mieux nanties, comme l'OTAN. En dépit des augmentations d'effectifs consenties au Département des opérations de paix et au Département de soutien logistique, le ratio entre le personnel du Siège et celui déployé sur le terrain est presque de 1 à 100. En comparaison, l'OTAN affiche un ratio de 1 à 18, soit 4 000 personnels au quartier général pour plus de 74 000 militaires. Cet écart pèse lourd, car il réduit les options qui s'offrent au DOMP en ce qui concerne une participation accrue du Siège au commandement et au contrôle. Même si la structure de commandement et de contrôle décentralisée s'avère utile dans de nombreuses circonstances, elle a ses limites : quant à sa capacité de fournir un appui politique dans des opérations à risque élevé; et quant à sa capacité de gérer les dynamiques régionales. Au lieu de diminuer, il est probable que ces problèmes s'aggravent en ce qui concerne les futures opérations onusiennes.



Les contraintes liées à la supervision des missions ne se limitent pas au Secrétariat. La crise dans l'Est de la RDC suscite des tensions entre le Conseil de sécurité, les fournisseurs de troupes et le Secrétariat, notamment au sujet de la présentation de rapports pertinents et à jour. Mais la vigilance politique du Conseil de sécurité est aussi mise à rude épreuve. Dans le passé, celui-ci devait superviser une poignée d'opérations de maintien de la paix, dont un petit nombre seulement étaient déployées dans des théâtres complexes ou risqués. Aujourd'hui, il doit en superviser 18, dont un grand nombre dans des environnements extrêmement complexes. À cela

Augmentation des déploiements de maintien de la paix de l'ONU et des personnels du Siège



s'ajoutent plusieurs missions politiques — sans parler de la gestion de dossiers stratégiques cruciaux qui figurent à son ordre du jour et exigent une attention politique soutenue.

Grèvement des ressources financières. Le budget des missions de paix atteint le chiffre record de 7,3 milliards de dollars (US) en 2008-2009 : une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente. En moins d'une décennie, ce budget a quintuplé. Ce chiffre n'est qu'une pâle indication des contraintes financières subies par l'organisation. Dans le même temps, bon nombre des principaux bailleurs de fonds de l'ONU font face à une hausse rapide du coût de leur participation à des missions de l'OTAN et de l'Union européenne mandatées par l'ONU. S'y ajoute l'augmentation de leurs contributions volontaires aux opérations de l'Union africaine (UA). À l'échelle mondiale, le budget net des

opérations de paix dépasse vraisemblablement les 30 milliards de dollars (US).

L'incidence de la crise financière aggravera ces contraintes, étant donné la diminution des budgets nationaux des États membres. Leur capacité et leur volonté de prendre en charge les coûts de l'ONU dépendront de priorités concurrentes. Cela pourrait avoir de multiples répercussions.

Premièrement, même si les opérations de l'ONU continuent d'être relativement peu coûteuses, les États membres pourraient remettre en question les dépenses associées aux missions de longue durée, de sorte qu'ils insisteront pour qu'on en réduise la durée ou la portée. Dans certains cas, le moment peut être bien choisi; dans d'autres, une diminution des effectifs ou un retrait prématurés pourraient avoir des conséquences désastreuses, comme on l'a vu au Timor-oriental, en 2006.

Deuxièmement, le coût du volet militaire des missions de maintien de la paix étant relativement fixe (barèmes de remboursement pour les troupes, la police, l'équipement, les prix du carburant et des rations), il est possible de réduire les postes budgétaires plus « malléables », comme les civils, mais de telles réductions auraient d'importantes répercussions sur le rendement.

Troisièmement, une réduction des fonds pour évaluations et des fonds volontaires risque de compromettre les efforts pour se doter d'un financement plus souple, durable et prévisible afin de renforcer la capacité des organisations régionales, surtout l'UA. Comme les pays non africains sont moins disposés qu'avant à investir des effectifs militaires dans des missions africaines, les pays africains assument eux mêmes le fardeau de la tâche – y compris dans les environnements où l'insécurité est la plus grande, comme la Somalie et le Darfour. L'organisation de ces missions impose à l'UA un fardeau plus lourd qu'aux autres organisations et grève davantage ses capacités.



Causes de la Sursollicitation

Si l'on est de plus en plus sensible aux symptômes de la sursollicitation, tous ne s'entendent pas sur ses causes. Certaines sont d'ordre opérationnel : les casques bleus de l'ONU se déploient dans de vastes territoires, ce qui engendre tout un train de contraintes logistiques; et ils y restent pour des périodes plus longues, en partie à cause de la lenteur de la phase initiale du rétablissement de la situation.

Une question d'échelle : des missions imposantes dans des grands territoires. L'exécution réussie du mandat d'une mission est rendue plus compliquée par la nature de l'environnement dans lequel cette mission est déployée. Le grand nombre de soldats déployés au Congo, au Soudan et au Tchad ne peut pas compenser l'immensité du territoire et la difficulté logistique de l'environnement. On évoque souvent « l'imposante » mission que l'ONU a déployée en RDC – elle mobilise aujourd'hui près de 17 000 soldats. Mais en comparaison, en 1999, l'ONU avait 17 500 soldats déployés au Sierra Leone avec un mandat similaire. En Sierra Leone, cela se traduisait par un ratio soldat-territoire de 1 pour 1,6 (un soldat pour chaque 1,6 kilomètre carré de territoire); en RDC, le ratio est de 1 pour 48. Même si la MONUC concentre sa présence dans l'Est du pays, la différence demeure frappante.

Le manque d'infrastructure vient exacerber le problème. Remplir un mandat complexe dans un tel environnement entraîne souvent une dispersion excessive des forces, réduisant d'autant les chances de relever efficacement les défis militaires. C'est un risque constant dans les grands théâtres d'opérations; et l'ONU ne peut pas y remédier sans accroître l'agilité et la mobilité de ses troupes au moyen de matériel comme des hélicoptères. (En même temps, le perfectionnement des capacités n'est pas une panacée, comme le montrent les difficultés de l'OTAN en Afghanistan.)

Stratégies de sortie : Transition vers la consolidation de la paix et le développement. Un cadre politique viable et une présence dans le secteur de la sécurité

sont essentiels à la reprise économique et aux activités de développement. Ces dernières sont, quant à elles, cruciales pour instaurer une paix durable menant à terme à la réduction ou au retrait des effectifs de maintien de la paix de l'ONU. Il est très difficile pour la communauté internationale de se mobiliser en vue d'un soutien rapide à la reprise économique, aux modes de subsistance et aux services essentiels, ainsi qu'aux tâches fondamentales d'édification de l'État. La Commission de la consolidation de la paix a commencé à se pencher sur certains de ces problèmes, mais, jusqu'à maintenant, seulement en ce qui concerne les dernières étapes du redressement.

Des lacunes stratégiques, financières, outre des capacités insuffisantes, nuisent aux efforts internationaux pour appuyer un redressement économique, social et politique rapide après un conflit. En conséquence, il arrive souvent qu'aucune action rapide ne permette de mettre en place un gouvernement fonctionnel et de relancer l'activité économique. Il en résulte que la confiance locale envers le processus politique et l'engagement international s'effrite. Tout cela donne de mauvais résultats. Les acteurs internationaux sont forcés de rester plus longtemps que prévu, comme en Bosnie, leurs efforts de relèvement échouent, comme en Afghanistan, ou les deux, comme au Timor Leste.

Le prochain rapport du Secrétaire général sur le relèvement rapide vise à remédier à ces lacunes. Il faut aussi procéder à un examen rigoureux des succès obtenus à ce jour avec le modèle de mission intégrée utilisé par l'ONU pour faire le lien entre ses efforts sur le plan de la politique et de la sécurité, d'une part, et du développement et de l'aide humanitaire, d'autre part. Bien que ce modèle ait, par endroits et par moments, servi de tremplin efficace vers une intégration plus poussée de la stratégie, il n'est pas suffisamment fiable ni inclusif.

Échecs du processus politique. L'envergure, la durée et les contraintes jouent tous un rôle important. Mais, en bout de ligne, l'efficacité du maintien de la paix doit être jugée dans le contexte d'un engagement politique plus large. Comme le rapport Brahimi le fait clairement



ressortir, le maintien de la paix ne saurait remplacer un processus politique efficace.¹

Ces dernières années, c'est pourtant ce qu'on lui a demandé de faire. Durant l'année 2008, les processus politiques en Afrique centrale, au Liban, au Soudan, au Tchad et en Haïti se sont enlisés ou ont échoué, avec de lourdes conséquences pour les opérations de maintien de la paix dans ces pays. Un processus politique crédible et une présence militaire crédible doivent se renforcer mutuellement. Mais les cas susmentionnés montrent que l'inverse est également vrai : un imposant déploiement de gardiens de la paix de l'ONU ne suffit pas pour garantir l'instauration ou la poursuite d'un processus politique crédible.

La problématique politique est non seulement sous-jacente au maintien de la paix, elle est aussi la clé pour déterminer la stratégie globale et la formule qui conviennent le mieux pour l'engagement de l'ONU. Le maintien de la paix n'est pas toujours la meilleure réponse possible du Conseil de sécurité. En l'absence de cadres politiques viables, des missions de paix de l'ONU ont été déployées en suscitant des attentes très élevées, mais sans avoir de véritables chances de succès.

Le Conseil de sécurité n'accorde pas suffisamment d'attention aux dimensions politiques de la prévention et de la stabilisation. Un engagement politique plus rapide et plus ferme du Conseil de sécurité, ou au nom de celui-ci, pourrait empêcher que des tensions dégénèrent en crises généralisées nécessitant un engagement et des investissements plus importants. De même, un engagement plus soutenu, une fois que le Conseil est saisi d'une crise, aiderait à empêcher que des différends politiques locaux ou des complications régionales mettent en péril des règlements conclus antérieurement.

Consentement limité. Le consentement est une question plus délicate. Le rapport Brahimi énonce

clairement que si le consentement est un principe fondamental du maintien de la paix de l'ONU, il n'est pas toujours intégralement présent. Les opérations de paix de l'ONU, parfois avec l'appui d'autres acteurs, ont montré qu'elles peuvent surmonter le problème du consentement limité d'acteurs non étatiques, notamment au moyen d'opérations musclées (Haïti, Sierra Leone, RDC orientale en 2006). En fait, ces missions ont accompli une fonction qui n'a pas fait l'objet d'études assez poussées, mais qui n'en est pas moins cruciale, à savoir *étendre l'autorité de l'État*, par des moyens à la fois civils et militaires. C'est toutefois une tâche difficile, et la plupart des opérations de l'ONU n'ont ni le mandat ni les outils voulus pour la mener à bien.

Beaucoup plus compliquée est la question du non-consentement, ou du consentement limité de l'État. Lorsque des opérations de maintien de la paix sont déployées en l'absence d'un consentement ferme de l'État, il est alors beaucoup plus difficile d'obtenir des résultats probants sur le terrain. De telles opérations peuvent certes aider à atténuer les conséquences humanitaires d'un conflit, mais cela est même parfois impossible.

La distinction entre le consentement étatique et non étatique est importante, car en dépit de ce qu'on a pu dire dans certains débats récents, la majorité des opérations de grande envergure de l'ONU sont délibérément conçues pour étendre, et non pas pour limiter, l'autorité des États. Autrement dit, le Conseil de sécurité cherche normalement à *renforcer* les gouvernements plutôt qu'à changer les régimes en place. Ce fait, souvent négligé, est essentiel pour expliquer certains succès et échecs récents du maintien de la paix, et peut aider à guider les déploiements futurs.

Réformes incomplètes. Dire que les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont en butte à des problèmes de logistique/gestion imputables à une sursollicitation opérationnelle, et à des difficultés

¹"processus politique" a plusieurs significations: il peut inclure des contacts permanents entre les parties à un accord de paix, un processus démocratique impliquant les élections ou l'approbation d'une constitution; ou des contacts régionaux et internationaux sur le statut d'un territoire contesté.



politiques/conceptuelles au fait de l'inadéquation entre les efforts de maintien de la paix en soi et les processus politiques sous-jacents, qu'ils sont censés appuyer, c'est reconnaître que la mise en oeuvre des réformes de Brahimi est au point mort, voire en recul. D'importants éléments du programme de Brahimi ont été adoptés par les États membres et le Secrétariat entre 2000 et 2005, mais la réforme a ralenti après le début de la guerre d'Iraq.

Au Secrétariat, les efforts en vue d'améliorer la qualité des personnels, la logistique, ainsi que le commandement et le contrôle, ont tous souffert. Des initiatives de réforme plus récentes, comme la création du Bureau sur l'état de droit et les institutions de sécurité (BEDIS) et l'expansion du Bureau des affaires militaires, tous deux au sein du DOMP, ont suscité un optimisme prudent. Mais il reste énormément de travail à faire dans des domaines comme le commandement et le contrôle, la rapidité d'intervention, le déploiement des civils, les acquisitions et les ressources humaines.

Les problèmes sont aggravés par la perception que le Conseil de sécurité a aussi oublié d'observer les « règles » de Brahimi, notamment en ce qui concerne la nécessité d'assurer la convergence entre les politiques et le maintien de la paix, et entre les mandats et les ressources. En outre, le Conseil de sécurité a autorisé des missions où le cadre politique était absent, ou faible, et le consentement suscitait des doutes, de sorte que les risques étaient élevés. Toutefois, il n'a pas élargi en proportion ses consultations auprès des fournisseurs de contingents et des bailleurs de fonds non membres du Conseil, à savoir les autres acteurs qui prennent des risques. L'écart entre la prise de décision et la prise de risque se creuse, ce qui nuit au sentiment d'une responsabilité et d'un engagement partagés.

Conclusion

L'engagement partagé envers les opérations de paix de l'ONU est important car une évaluation des tendances futures en matière de conflits laisse entrevoir une hausse, et non une baisse, de la demande, ainsi qu'une augmentation, et non une diminution, de leur

complexité. Les nouvelles opérations se heurteront sans doute à l'opposition de « trouble-fête » endurcis et intelligents, parfois appuyés par des alliés internationaux. Elles devront jouer un rôle de premier plan, ou un rôle d'appoint, afin d'étendre l'autorité de gouvernements faibles ou contestés. Les facteurs de capacité et de politique feront en sorte que la demande future retombera en grande partie sur les épaules de l'ONU.

Par conséquent, le défi qui s'annonce consiste à la fois à gérer les tensions actuelles mais aussi à le faire de façon à relancer des réformes nécessaires, en perte de vitesse à l'heure actuelle – tant au plan opérationnel que politique. Le présent document, et le colloque dans lequel il s'inscrit, visent à contribuer à l'atteinte de cet objectif en fournissant des données de recherche et des informations qui – nous l'espérons – favoriseront l'émergence d'un diagnostic commun du problème. (Les deux prochains colloques et les documents de recherche connexes aborderont de façon plus approfondie deux questions d'une importance cruciale qui ont simplement été effleurées ici : la convergence de la stratégie politique avec les opérations de maintien de la paix; et les partenariats avec les organisations régionales, y compris en matière de financement.) Comme nous l'avons fait valoir au départ, une analyse commune est une condition préalable à une responsabilité commune; et le partage de la responsabilité est la condition indispensable à une action plus efficace, efficiente et équitable de l'ONU au chapitre du maintien de la paix.



Notes



Notes



MISSION
PERMANENTE DU
CANADA AUPRÈS
DES NATIONS UNIES

One Dag Hammarskjöld Plaza
885 Second Avenue, 14th Floor
New York, NY 10017
(212) 848-1100
prmny@international.gc.ca

CENTER ON
INTERNATIONAL
COOPERATION

New York University
726 Broadway, Suite 543
New York, NY 10003
(212) 998-3680
cic.info@nyu.edu
cic.nyu.edu