

ÉVOLUTIONS ET DÉFIS DU MAINTIEN DE LA PAIX

Recueil de publications de
l'Observatoire Boutros-Ghali



LES RAPPORTS DU GRIP 2019/1



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX



© **Groupe de recherche
et d'information
sur la paix et la sécurité**

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/@grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée,
moyennant mention de la source et de l'auteur.

Photo de couverture : Casque bleu de la MINUL au Liberia
(UN Photo/Staton Winter)

Prix : 10 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-162-2

Version PDF :
www.grip.org/fr/node/2829



Les rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation permanente
de la Fédération Wallonie-Bruxelles
www.educationpermanente.cfwb.be

ÉVOLUTIONS ET DÉFIS DU MAINTIEN DE LA PAIX

**Recueil de publications
de l'Observatoire Boutros-Ghali**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
Contribuer à la génération de force des OMP de demain ? Fractures capacitaires et défis des pays contributeurs	9
« Action pour le maintien de la paix » : dernier avatar de l'éternelle réforme des opérations de paix de l'ONU	23
Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : Une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres	35
Vers une gestion responsable de l'environnement dans les opérations de paix	55
L'exemplarité : une condition de la participation et du remboursement des États contributeurs de troupes dans les missions de paix	73
Afrique de l'Ouest : faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception	85

INTRODUCTION

Les opérations de paix : un outil incontournable de règlement des conflits

Les opérations de paix des Nations unies (OP) sont largement reconnues aujourd'hui comme un outil incontournable de la communauté internationale pour le règlement des conflits et la gestion des crises menaçant la paix et la sécurité mondiales. Elles sont l'une des images les plus familières de l'action des Nations unies aux yeux du grand public.

Par ailleurs, l'interdépendance entre les États, dans un contexte marqué par l'internationalisation des risques et des menaces sécuritaires de toutes formes, justifie aussi l'intégration des OP comme composante importante de la politique extérieure de nombre de pays.

Le continent africain accueille, à lui seul, sept des quatorze OP conduites actuellement par le Département des opérations de paix de l'ONU (DOP¹). L'Afrique reste en effet l'une des régions du monde les plus exposées à des menaces multiples : crises de gouvernance dans certains pays, attaques terroristes, menaces environnementales et trafics transfrontaliers, entraînant un accroissement des besoins et des défis en matière de sécurité collective.

Depuis les années 1990, le nombre d'OP s'est considérablement accru, tandis que l'éventail de leurs tâches s'élargissait. Outre l'interposition² entre les parties au conflit, les OP peuvent notamment avoir pour objectifs le désarmement et la réinsertion des combattants dans la vie civile, la reconstruction des structures étatiques après le conflit, la protection des droits humains, ou le soutien à l'organisation des élections.

Les OP s'inscrivent par ailleurs dans des environnements de plus en plus complexes, marqués par la mutation des formes de menaces à la paix et la sécurité internationales, dont le terrorisme, les conflits asymétriques, l'enlisement ou la régionalisation de certaines crises intra étatiques, les attaques ciblant les Casques bleus eux-mêmes, etc.

-
1. Le DPO assure la direction politique et exécutive des Opérations de maintien de la paix de l'ONU, partout dans le monde. Il assure la relation entre les membres du Conseil de sécurité, les pays fournissant des contingents ou des ressources financières et les parties au conflit dans chacun des pays où il est amené à intervenir pour accomplir les mandats qui lui sont confiés par le Conseil de sécurité.
 2. Créé dans le contexte du conflit israélo-arabe de 1948, le concept du maintien de la paix constituait à l'origine un dispositif d'interposition entre des parties belligérantes, sur une ligne de front. Telles que conçues et pratiquées jusqu'au tournant des années 1990, les OP sont parvenues au bout d'un cycle. Elles doivent évoluer pour s'adapter aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées.

Avec l'accroissement du nombre des OP et la mutation des formes de menaces, les besoins en personnel – unités militaires et de police – pour ces opérations se sont accrus en conséquence, alors que les Nations unies éprouvent d'une manière récurrente des difficultés à mobiliser rapidement certains profils de troupes et capacités spécialisées, lors de l'établissement de nouvelles missions ou du renforcement de missions existantes.

Il s'agit notamment de personnels francophones³, des capacités critiques de théâtre, telles que les hélicoptères, des unités spécialisées dans le déminage ou encore des capacités de déploiement rapide, en cas d'aggravation de la situation sur le terrain.

La nécessité d'adapter les OP à ces nouveaux défis a motivé, au cours de la décennie 2000, un processus de réforme initié par les trois Secrétaires généraux successifs des Nations unies⁴, visant à améliorer l'efficacité et la cohérence des OP. À la suite du rapport Brahimi (2000), et du rapport HIPPO (2015), l'initiative Action pour le maintien de la paix (A4P) lancée en mars 2018 par António Guterres, a remis à jour les propositions pertinentes pour un renouvellement de la conduite des opérations.

Notamment, la nécessité pour l'ONU d'accorder une primauté aux processus politiques en amont de la projection de forces, l'affectation de moyens suffisants pour l'exécution des missions, l'amélioration du dialogue entre le Secrétariat de l'ONU et les pays contributeurs des troupes – tant sur leur qualité que sur leurs conditions d'engagement –, le renforcement de partenariats entre l'ONU et les organisations régionales clés comme l'Union africaine, l'UE, etc.

À l'occasion du 70^e anniversaire du lancement de la première OP des Nations unies, l'ensemble des États membres ont adopté ces propositions regroupées dans une Déclaration d'engagements communs relatifs aux Opérations de maintien de la paix des Nations unies (OMP). Selon les propres termes du Secrétaire général Antonio Guterres, l'objectif principal de la Déclaration est de « *combler le fossé entre les aspirations et la réalité* », en donnant aux OMP des objectifs plus réalistes, en rendant les missions plus fortes et plus sûres et en mobilisant un meilleur soutien politique en faveur de solutions politiques d'une part, et de forces bien équipées et bien entraînées d'autre part⁵.

Les différents textes présentés dans ce dossier ont été élaborés dans le cadre des activités de l'Observatoire, dont l'un des objectifs est de mettre à disposition du public francophone les thématiques centrales en débat dans le cadre de la réforme du pilier paix et sécurité des Nations unies.

Le fil conducteur des questions relatives à la réforme des OP, consiste à penser le renforcement de la légitimité/crédibilité des missions, en mobilisant l'adhésion des parties prenantes au processus des OP, autour d'un ensemble de thèmes clés :

3. Le constat d'une représentation insuffisante de personnel francophone dans les opérations de paix, notamment celles déployées sur des théâtres francophones, a été à l'origine de l'initiative de création de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. L'initiative entend permettre aux États contributeurs de personnel francophone de mieux s'approprier les sujets liés au maintien de la paix dans toutes ses dimensions.
4. Kofi Annan (1997-2006), Ban Ki-moon (2007-2016), Antonio Guterres (2017-aujourd'hui).
5. 146 pays adhèrent au plan d'action pour le maintien de la paix de l'ONU, ONU Info, septembre 2018.

le processus de la réforme d'une manière générale et la perspective de performance qui le sous-tend, la protection des civils, la prise en compte des questions de genre, le respect des normes comportementales, etc.

La génération de force, la formation et la dotation des troupes déployées en équipements adéquats, restent un défi permanent pour les OP onusiennes⁶. Il en est de même de la maîtrise par les pays contributeurs de troupes des processus et procédures relatives à la contribution aux OP. Elles conditionnent directement l'efficacité opérationnelle des missions, la performance des Casques bleus, ainsi que la protection de ces derniers et celles des civils⁷.

Aussi, bien que des études et des observations empiriques confirment le rôle décisif de l'implication des femmes dans les processus de médiation de conflits et de pacification, les femmes en uniforme (militaires et policières) ne représentaient en juillet 2019 que 5,8% de l'effectif global⁸. La réforme vise à stimuler une plus forte intégration de femmes pour des OP plus efficaces⁹.

Les impacts du déploiement des OP en termes d'utilisation des ressources, notamment dans des contextes écologiques fragiles, justifient une prise de conscience croissante sur l'urgence d'une gestion responsable de l'environnement dans les OP¹⁰. L'exemplarité et la responsabilité pénale du personnel déployé dans les OP sont deux points d'attention qui conditionnent la participation et le remboursement des États contributeurs de troupes dans les missions de paix¹¹. Enfin, la primauté portée sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix éclairent l'attention qu'il convient d'apporter aux mécanismes d'alerte précoce présents au sein des mécanismes de prévention, de médiation et de résolution de conflits mis en place par les Organisations régionales telles que la CEDEAO. Ces dernières sont appelées à jouer un rôle déterminant dans les OP et dans le cadre de partenariats clés avec l'ONU.

Comme le soulignait le Représentant permanent de la France aux Nations unies à l'occasion du Séminaire de l'Observatoire Boutros-Ghali, à New York en octobre 2018 : « *L'amélioration de la performance des composantes civiles, militaires et policières des OMP reste une condition sine qua non du renforcement de leur crédibilité et de leur succès*¹². »

-
6. Contribuer à la génération de force des OMP de demain ? Fractures capacitaires et défis des pays contributeurs, Michel Luntumbue, octobre 2017.
 7. « Action pour le maintien de la paix » : dernier avatar de l'éternelle réforme des opérations de paix de l'ONU, Michel Liégeois, octobre 2018 ; Dialogue triangulaire et définition des mandats des opérations de paix : la longue quête, Michel Liégeois, mars 2019.
 8. Selon les données statistiques du DOMP, les femmes représentaient 5 243 d'un total de 86 687 personnels militaire et policier au sein des OMP. Summary of Troop Contributions to UN Peacekeeping Operations by Mission, Post and Gender, DOMP, juillet 2019.
 9. Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres, Elena Aoun, mai 2018.
 10. Vers une gestion responsable de l'environnement dans les opérations de paix, Claire Kupper, mars 2018.
 11. L'exemplarité : une condition de la participation et du remboursement des États contributeurs de troupes dans les missions de paix, Axel Augé, mai 2018.
 12. François Delattre, Séminaire annuel de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix à New York, 28 octobre 2018.



OBSERVATOIRE BOUTROS-GHALI DU MAINTIEN DE LA PAIX

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

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

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



Michel Luntumbue est chargé de recherche au GRIP dans le secteur « Conflit, sécurité et gouvernance en Afrique ». Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux en Afrique subsaharienne et en Amérique Latine. Il est membre de la coordination scientifique de l'OBG.

Ses travaux au GRIP portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits, le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale, mais aussi sur le rôle des institutions régionales africaines, et l'architecture africaine de paix et sécurité (APSA africaine). Michel Luntumbue a assuré également, de 2013 à 2016, la coordination scientifique de « l'Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée » financé par la DGRIS.



CONTRIBUER À LA GÉNÉRATION DE FORCE DES OMP DE DEMAIN ? FRACTURES CAPACITAIRES ET DÉFIS DES PAYS CONTRIBUTEURS



Crédit photo : ONU / M. Perret

Introduction

Les opérations de paix (OP) constituent un instrument de règlement des conflits internationaux et de gestion des crises, des plus fréquemment utilisés. Elles représentent de ce fait, l'une des images les plus familières de l'action des Nations unies aux yeux du grand public. Le continent africain accueille actuellement huit des quinze opérations de maintien de la paix (OMP) conduites par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP).

Depuis les années 1990, le nombre d'opérations de paix s'est considérablement accru, tandis que l'éventail de leurs tâches s'élargissait. Outre l'interposition entre les parties au conflit, les OP peuvent notamment avoir pour objectifs, le désarmement et la réinsertion des combattants dans la vie civile, la reconstruction des structures étatiques après le conflit, la protection des droits humains, ou le soutien à l'organisation des élections.

Ces opérations de paix s'inscrivent par ailleurs dans des environnements complexes, marqués par la mutation des formes de menaces à la paix et la sécurité internationales – terrorisme, conflits asymétriques, enlèvement ou la régionalisation de certaines crises intra étatiques, etc. Celles-ci, en effet, apportent leur part de défis aux principes de base qui gouvernent ces opérations¹.

Avec l'accroissement du nombre des opérations de paix, les besoins en personnel – unités militaires et de police – pour ces opérations se sont accrues en conséquence, alors que les Nations unies éprouvent d'une manière récurrente des difficultés à mobiliser rapidement certains profils de troupes et capacités spécialisées, lors de l'établissement de nouvelles missions ou du renforcement de missions existantes. Il s'agit notamment, de personnels francophones, des capacités critiques de théâtre telles que les hélicoptères, des unités spécialisées dans le déminage, ou encore des capacités de déploiement rapide, en cas d'aggravation de la situation sur le terrain.

Le processus de génération de force reste l'un des premiers défis auxquels les États contributeurs de troupes et d'unités de police sont confrontés lorsqu'ils décident de déployer leurs contingents dans le cadre d'une mission onusienne. Les règles administratives, techniques et financières établies par l'ONU sont complexes, et peuvent constituer un obstacle à la bonne volonté de certains pays aspirant à contribuer aux opérations de maintien de la paix.

Pour nombre de pays africains francophones, ce défi est parfois compliqué par l'obstacle de la langue. En effet, si le français demeure l'une des six langues officielles des Nations unies, les informations nécessaires à l'appropriation des procédures relatives au maintien de la paix sont rarement disponibles en langue française, même

1. Les principes et objectifs fondamentaux qui sous-tendent les OMP contemporaines – notamment, la neutralité, le consentement des parties au conflit, le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat – ont été clarifiés par la Doctrine Capstone, en 2008, dont l'intention est de poser les repères pour un entendement commun des pratiques appliquées aux OMP onusiennes. Voir aussi Lt General Satish Nambiar, *Is There a Future for UN Peace Operations Given the Hypocrisy of the International System?*, *The Citizen*, 18 août 2015.

lorsque les Casques bleus sont issus de pays d'expression française ou déployés dans un environnement francophone². L'accès à l'information reste pourtant un facteur déterminant pour une orientation appropriée des offres de contribution au maintien de la paix. Ces informations, rarement disponibles en langue française, ne sont par ailleurs pas présentées comme un tout cohérent ni portées à la connaissance des États membres de manière didactique.

L'objectif de cette note³ est de passer en revue quelques éléments structurants de la réflexion sur le format de contribution et les contours de l'engagement dans la génération de force de l'ONU : elle parcourt quelques défis et pratiques de certains contributeurs confirmés, ainsi que les principaux leviers du dispositif de génération de force mis en place depuis 2015 par l'ONU, en vue d'améliorer la disponibilité des capacités fournies par les États membres.

1. Quelques justifications, modèles et défis de l'engagement des pays contributeurs dans les OMP

Génération de force

« La génération de force », dans le cadre du maintien de la paix onusien, est le mécanisme par lequel les États contributeurs fournissent les capacités militaires et policières pour les besoins d'une opération ou d'une mission des Nations unies, selon un processus de préparation opérationnelle dirigé par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), et conforme aux standards fixés par ce dernier et par le Département de l'appui aux missions (DAM). La génération de force est alimentée par un mécanisme spécifique en amont, le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP), dont la finalité est d'assurer la prévisibilité et l'anticipation quant à la mobilisation des ressources et personnels nécessaires pour répondre à une crise ou aux besoins d'une mission⁴.

L'intégration et l'articulation de contingents issus d'une diversité de pays contributeurs, exige cependant que ces contingents soient formés selon les règles et standards définis par l'ONU. Afin d'améliorer la préparation opérationnelle, l'interopérabilité et la performance des unités impliquées dans les OMP, le Secrétariat des Nations unies, à travers ses départements de maintien de la paix (DOMP)

2. Le constat d'un déficit relatif des contributions des pays francophones aux OMP de l'ONU est l'un des facteurs à l'origine de la création, lors de la Conférence de Paris sur le maintien de la paix en environnement francophone d'octobre 2016, de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, dont l'objet est notamment d'accompagner la réflexion et les initiatives des pays francophones qui aspirent à renforcer leur contribution aux OMP des Nations unies.
3. Cette note a été initialement proposée comme document de travail lors de la table-ronde de l'Observatoire, organisée au siège de l'OIF à New York, le 4 octobre 2017, et consacrée à la problématique des prérequis pour un engagement dans les OMP onusiennes. Cette version remaniée intègre quelques éléments mobilisés par les intervenants à la table-ronde.
4. Le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP), est géré par le Bureau des affaires militaires (BAM), qui a notamment dans ses attributions la tenue à jour des données sur les engagements pris par les États membres pour la fourniture de contingents, de matériel et de services aux opérations de maintien de la paix.

et de l'appui aux missions (DAM), a élaboré au cours de ces dernières années, un ensemble de directives et règles standards pour encadrer le cycle de la génération des OMP, l'emploi des contributions des États, et mieux faire comprendre aux décideurs et planificateurs nationaux, les attentes de l'ONU⁵.

1.1. Pourquoi s'engager dans les OMP ?

Le maintien de la paix des Nations unies est largement reconnu aujourd'hui comme une partie indispensable de la réponse de la communauté internationale aux menaces contre la paix et la sécurité mondiales. De même, l'interdépendance entre les États, dans un contexte marqué par l'internationalisation des risques et menaces, justifie l'intégration du maintien de la paix comme une composante importante de la politique extérieure de certains pays. Toutefois, les justifications de l'engagement des États dans les OMP restent multiples. Et, la diversité des profils des États et de leurs capacités explique en grande partie, une répartition implicite des tâches ainsi que la contribution contrastée des États aux OMP.

L'engagement des États contributeurs africains dans les OMP des Nations unies recoupe plusieurs justifications d'ordre politique et normatif, institutionnel et sécuritaire, mais aussi économique. Elles sont tributaires de la trajectoire historique de chaque pays et de son environnement géopolitique. Mais, elles traduisent également, chez nombre de contributeurs majeurs, la quête d'un levier d'influence sur la scène internationale. L'implication de ces États dans les OMP coïncide ainsi avec leurs zones d'intérêts stratégiques⁶. Elle sert par ailleurs de base de légitimation pour une élection au Conseil de sécurité des Nations unies. Sur le plan politique et normatif, cet engagement internalisé dans le texte de la plus part des Constitutions nationales, reflète également l'adhésion formelle des États aux principes consacrés par la Charte des Nations unies – contribution à la préservation de la paix et la sécurité internationales –, auxquels font écho, les articles 3 et 4 (f) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, qui consacrent la volonté d'une réappropriation africaine de la prévention et la gestion des crises et conflits sur le continent⁷.

Lors de la table-ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali à New York, en octobre 2017, Alexandra Novosseloff a proposé une « typologie » des logiques présidant à l'engagement des États dans les OMP. Celles-ci ne sont pas spécifiques aux États francophones.

Elle distingue ainsi une logique militaire, visant au renforcement des capacités opérationnelles ; une logique régionale, visant à l'affirmation de leur statut de puissance régionale par certains États (illustrée par le cas du Brésil dans la MINUSTAH ou du Sénégal au sein de la CEDEAO) ; une logique sécuritaire, visant à réduire les risques sécuritaires

5. La Directive « Vérification et amélioration de la préparation opérationnelle », DOMP/DAM, 1^{er} janvier 2016 ; La professionnalisation du maintien de la paix des Nations unies ou le travail de Sisyphe, *Peace Operation Review*, 30 mars 2016.

6. Communication d'Alexandra Novosseloff à la table-ronde sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017.

7. Dont les articles 3 et 4 (f) traduisent la volonté de réappropriation africaine de la prévention et la gestion des crises et conflits sur le continent.

d'une crise dans son environnement proche (rôle des pays européens dans la crise des Balkans, rôle des pays de la Corne de l'Afrique dans l'AMISOM, et celui des membres de la CEEAC dans la crise en RCA) ; enfin une logique économique, visant la captation des ressources issues des remboursements onusiens pour le matériel et le personnel engagés. Ces remboursements permettent d'entretenir les effectifs pléthoriques de certaines armées et d'assurer la formation des contingents à peu de frais, tout en familiarisant ces derniers avec les spécificités du maintien de la paix.

Dans le cas de certains États, la maîtrise des procédures des remboursements onusiens peut déboucher sur la constitution d'un véritable modèle économique de développement capacitaire⁸.

1.2. Les défis de l'engagement des pays contributeurs

Le continent africain accueille actuellement huit des quinze OP conduites par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP). Cependant, en raison des capacités opérationnelles encore limitées dans nombre de pays, la charge des opérations de paix tend à reposer sur un nombre restreint de pays contributeurs ; leurs capacités inégales et leurs ressources ne sont par ailleurs pas toujours adaptées aux défis spécifiques des différents contextes de crise⁹.

Il est d'ailleurs symptomatique que le continent africain ait jusqu'ici été représenté, à quelques variations près, par le même noyau de pays contributeurs, lors des Sommets sur le maintien de la paix, et réunions des ministres de la Défense sur le maintien de la paix des Nations unies¹⁰. Ces rencontres stratégiques désormais annuelles, jouent pourtant un rôle croissant dans le renforcement de la constitution des forces et la mobilisation des moyens pour les opérations de maintien de la paix.

Lors du Sommet des leaders sur le maintien de la paix, tenu au siège des Nations unies en septembre 2015, seuls deux pays francophones africains figuraient parmi les 49 promesses de contribution aux missions de paix exprimées par les États membres¹¹. Il s'agit en l'occurrence du Sénégal, dont l'engagement portait sur la fourniture d'un hélicoptère de combat et d'un avion de transport de troupes, et du Rwanda, qui s'engageait à fournir deux bataillons d'infanterie, et une unité de police féminine.

8. Table-ronde sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017. Voir point 2.2.

9. African peacekeeping in Mali, Peter Albrecht, Signe Marie Cold-Ravnkilde et Rikke Haugegaard, Danish Institute for International Studies(DIIS), 2017. Les auteurs décrivent la « fracture capacitaire » entre les bataillons d'infanterie sommairement équipés issus des pays du continent, et les contingents des nations industrialisées, dotés de moyens de projection aéroportée, de véhicules blindés et moins exposés à la mortalité dans un contexte de conflit asymétrique, aux antipodes du schéma de maintien de la paix classique. Lors de cette table-ronde, cette question relative à l'affectation aux zones d'opération, sur la base de conditionnalités qui induisent un déséquilibre dans le partage du risque, a été rappelée, pour souligner le déséquilibre entre les pays qui interviennent dans les zones les plus exposées et ceux qui assurent le commandement.

10. En septembre 2015 à New York, et septembre 2016 à Londres, on retrouve notamment des contributeurs historiques des OMP des Nations unies comme le Ghana, le Sénégal, l'Égypte, et la Tunisie. Mais aussi, les États qui se sont affirmés dans un rôle de pivot géopolitique majeur comme l'Éthiopie, le Tchad, le Kenya, la Tanzanie, ou encore dans une certaine mesure le Rwanda.

11. Leaders' summit on peacekeeping, Pledges for current and future missions, un.org/peacekeeping

Les obstacles à une meilleure contribution de certains États aux opérations de maintien de la paix – notamment des États francophones –, sont multidimensionnels. Ils tiennent à la fois à la méconnaissance de l'architecture institutionnelle onusienne et ses procédures d'engagement des forces dans les OMP, mais aussi aux conditions de la génération des troupes en amont, dans les pays candidats contributeurs¹².

Ainsi, en dépit des efforts de standardisation entrepris par le DOMP et le DAM et du cadre d'orientation élaboré par les deux départements, nombre d'États s'acquittent encore difficilement des responsabilités qui leur reviennent en matière de préparation opérationnelle des contingents à déployer, conformément aux normes de l'ONU. Les audits réalisés récemment lors de visites d'évaluation et de consultation, du DOMP et du DAM, dans certains pays contributeurs de troupes, révèlent des lacunes significatives dans les formations préalables au déploiement dispensés par les institutions de formation locales. Nombre d'institutions de formation ne semblent pas encore prendre la pleine mesure de l'incidence d'une formation adéquate pour une OP des Nations unies, ne serait-ce qu'au regard des normes et pratiques relatives à la discipline, à la protection des civils ou encore à la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles¹³.

Enfin, l'insuffisance de l'expertise ou de personnels dédiés à la question du maintien de la paix dans nombre de pays contributeurs comme dans leurs missions permanentes au siège des Nations unies à New York, expliquerait également les difficultés de réappropriation, par les États moins avancés, des nouvelles procédures encadrant les offres de contribution.

2. Le volontarisme à l'épreuve des faits

Les lenteurs dans la constitution des forces, le faible niveau de préparation de certaines unités à déployer (dotation disparate en équipements, niveaux de formation inégaux, etc.) et parfois le déficit des mécanismes de financement, ont constitué dans un passé récent des obstacles récurrents au déploiement rapide de nombre d'OMP, alors que la situation sur le terrain menaçait de se détériorer¹⁴.

Il faut généralement un à deux ans, après l'autorisation d'une mission par le Conseil de sécurité, pour qu'elle atteigne sa pleine capacité opérationnelle. Afin de remédier à cet écueil et aux insuffisances de l'ancien système des forces en attente¹⁵, en vigueur depuis le début des années 2000, un nouveau système de génération de force axé

-
12. Enquête partielle menée auprès des missions permanentes francophones à New York, lors de la visite de travail de l'Observatoire Boutros-Ghali en janvier 2017.
 13. En 2016, le DOMP et les DAM se sont employés à renforcer leur collaboration avec les pays contributeurs et les institutions de formation locales, dans le cadre de séminaires régionaux organisés, dans le cas des pays africains, en Égypte et au Ghana, à la base d'appui d'Entebbe (Ouganda) ou en augmentant le nombre d'équipes itinérantes de formation déployées dans chaque pays contributeur.
 14. Le déploiement compliqué de la MISMA au Mali, en janvier 2013, avait notamment achoppé sur les disparités capacitaires entre pays contributeurs, et sur la question de la définition du concept stratégique, tandis que la complexité de la crise allait justifier rapidement le passage de témoin aux Nations unies, seul acteur en mesure d'embrasser les défis multidimensionnels de la crise malienne.
 15. Basé sur l'enregistrement des offres de contributions des États membres, ce système était cependant dépourvu de mécanismes d'évaluation des capacités opérationnelles des troupes promises, et de disqualification des offres inopportunes.

sur la préparation des capacités a été mis en place en 2015. L'adoption de ce système s'inscrit dans une nouvelle approche volontariste, qui ambitionne une rationalisation du maintien de la paix par des améliorations dans trois domaines majeurs : la planification, l'opérationnalisation effective des promesses de contribution, et la performance sur le terrain/l'exécution efficace des mandats¹⁶.

Cette nouvelle approche est notamment portée par la Directive du DOMP/DAM relative la vérification et l'amélioration de la préparation opérationnelle, qui définit tout un cycle de préparation opérationnelle et d'emploi des contributions des États membres¹⁷.

2.1. Le cycle d'amélioration de la performance

Le cycle d'amélioration de la performance se décline en quatre phases distinctes : l'orientation, la préparation, l'exécution et le retour d'expérience. Chaque phase inclut des procédures et des étapes d'acquisition ou de renforcement des compétences collectives et individuelles requises pour s'acquitter des missions confiées aux contingents et personnels à déployer dans le cadre des OP.

Comme le soulignent les auteurs de la directive, « le cycle d'amélioration de la performance débute bien avant qu'une unité militaire soit désignée en vue d'opérations de maintien de la paix des Nations unies ». La phase d'orientation, assurée par les États membres, est celle de la formation et la préparation initiales touchant tous les aspects de l'implication d'une unité dans le maintien de la paix : formation du personnel, connaissances militaires de base, équipement, compétences en maintien de la paix, familiarisation avec la doctrine et les principes onusiens, notamment les directives sur les questions disciplinaires relatives à la protection des civils, la problématique de genre, la protection de l'enfance, l'exploitation sexuelle, les droits de l'homme, etc.

Les phases d'orientation, de préparation et d'exécution (concrètement la mise en œuvre des tâches prescrites dans le mandat dans les zones des missions) consistent, pour les États membres, à façonner, avec l'appui et le conseil du DOMP et du DAM¹⁸, les connaissances, les aptitudes et les compétences de tous les personnels destinés à prendre part aux missions de maintien de la paix des Nations unies¹⁹.

La dernière phase, le retour d'expérience, porte quant à elle sur la mobilisation et l'utilisation par les différentes parties prenantes, des enseignements répertoriés durant tout le cycle, en vue d'apporter des améliorations durant les phases d'orientation, de préparation et d'exécution.

Au moins six semaines avant le déploiement, les pays contributeurs de troupes doivent désormais évaluer leurs unités ou leur personnel et certifier qu'elles sont véritablement opérationnelles. La certification couvre la préparation opérationnelle (compétences

16. Déclaration de la Conférence de Londres.

17. *Idem*.

18. Notamment à la faveur des visites d'équipes d'évaluation et de consultation du DOMP.

19. Ces étapes sont assorties de procédures et des critères mesurables d'amélioration.

de base, formation pré-déploiement conformément aux normes des Nations unies, équipement réglementaire adéquat, etc.) ainsi que la déontologie et la discipline.

Les pays contributeurs de troupes doivent certifier qu'ils ont procédé à une vérification des antécédents relatifs à des fautes éventuelles de leurs personnels et certifier qu'aucun des membres de l'unité n'a été mêlé à une infraction pénale, notamment de caractère sexuel, ni condamné, et ne fait pas l'objet d'enquêtes ou de poursuites judiciaires pour des infractions pénales, y compris des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

Par conséquent, s'il est découvert, lors de vérification des antécédents du personnel par les Nations unies, qu'un ou plusieurs des membres de l'unité qui se déploie n'est pas admissible à une participation à des missions de maintien de la paix des Nations unies pour l'un ou l'autre des motifs disciplinaires énoncés, la sanction est le rapatriement immédiat, et le coût du rapatriement des intéressés est entièrement à la charge du pays²⁰.

L'évaluation de l'état de préparation opérationnelle à tous les niveaux est un processus constant. Conformément aux instructions permanentes du Bureau du Conseiller militaire du DOMP, les commandants des forces doivent procéder à des évaluations périodiques de l'état de préparation opérationnelle de toutes les entités subordonnées, afin de déterminer les lacunes touchant les besoins opérationnels et la performance de la mission²¹.

2.2. Le Système de préparation des capacités de maintien de la paix de l'ONU (SPCMP)

Le SPCMP se présente sous la forme d'une base de données permettant aux États contributeurs de soumettre au DOMP leurs promesses de contributions en plusieurs étapes²², dont une déclaration d'intention stratégique, qui ouvre un processus d'évaluation par le Bureau des affaires militaires du DOMP sur l'état de préparation des unités, la négociation d'un accord d'entente pour l'engagement d'unités à déployer, sur un calendrier variable de 30, 60 ou 90 jours.

Ce système vise une meilleure identification des capacités des États membres ainsi qu'une coordination plus efficace et un dialogue suivi entre le Secrétariat et les pays contributeurs afin de favoriser une meilleure préparation et un déploiement plus rapide des unités proposées par les pays contributeurs.

20. Sanction infligée pour la première fois à la MINUSCA à l'encontre des contingents ayant commis des abus sexuels.

21. « Force Commander's Evaluation of Subordinate Military Entities in Peacekeeping Operations ».

22. Ces étapes graduelles de sélection, trois au total, vont de la phase d'évaluation des capacités et des équipements, à la confirmation progressive du périmètre et des modalités de mobilisation des capacités engagées. La réception et validation de l'offre de contribution au niveau 3 – à l'issue d'une évaluation satisfaisante et de la signature d'un mémorandum d'entente – précède dans certains cas l'inscription des unités engagées dans la catégorie du déploiement rapide, sous 30, 60 ou 90 jours. Guide pratique du maintien de la paix, DGRIS, 2016.

Les promesses de contributions sont encadrées par un ensemble de règles et de procédures de vérification qui permettent d'écarter du système les promesses de contributions non consolidées. Les pays contributeurs doivent fournir un chronogramme d'organisation et d'équipement de leurs unités dès la soumission d'une promesse au premier niveau du SPCMP.

De même, les unités enregistrées dans les promesses doivent faire l'objet d'une visite de conseil et d'évaluation du DOMP/DAM avant d'être admises au niveau 2, permettant au pays de négocier un projet de mémorandum d'entente (MOU). Les visites d'évaluation du DOMP permettent de vérifier concrètement l'existence des matériels et le niveau de préparation des unités promises. Enfin, pour être admis au niveau de déploiement rapide, le pays contributeur doit s'engager à déployer son unité dans 30 à 90 jours au plus après avoir été sélectionné par le DOMP.

Toutefois, la mobilisation effective de ressources promises par les États reste tributaire de diverses variables, dont la volonté politique, l'intérêt des États à s'impliquer dans une crise donnée, l'évolution des perspectives de contribution au niveau national ou onusien, les capacités opérationnelles, les contraintes spécifiques à chaque pays contributeur, en termes de tension potentielle entre les besoins et priorités sécuritaires internes, les ambitions de contribution aux opérations de maintien de la paix, et les capacités réelles d'un pays déjà contributeur à élargir sa contribution au-delà du niveau d'engagement actuel²³.

Le Sénégal, contributeur historique et second contributeur francophone aux OMP onusiennes après le Rwanda, est un exemple illustratif du dilemme sécuritaire et des contraintes opérationnelles que peuvent rencontrer les pays contributeurs, même confirmés. Le déploiement de sa force de réaction rapide au Mali, prévue en février 2017, dans la région de Mopti au centre du pays (sud de la boucle du Niger) pour être en mesure d'intervenir sur les secteurs Nord et Est de la MINUSMA, soumis à une dégradation de la situation sécuritaire et aux attaques ²⁴répétées contre les contingents onusiens, a été différé de près de six mois. Initialement déployée dans le cadre de l'ONUCI, cette force régionale de réaction rapide est rentrée au Sénégal pour sa remise en condition opérationnelle tout en restant mobilisable pour une intervention au Libéria en cas de crise lors des élections d'octobre de cette année²⁵. Outre cette juxtaposition des priorités, le déploiement de cette force d'intervention a été retardé par un déficit de véhicules blindés qui contrariait l'atteinte de sa pleine capacité opérationnelle²⁶. Si ses effectifs ont été en théorie revus à la hausse et son mandat adapté à la situation malienne, la MINUSMA peine encore à mobiliser les moyens militaires dont elle a besoin pour stabiliser le pays,

23. La pluralité des priorités politiques et stratégiques, des justifications institutionnelles, économiques, sécuritaires, normative et doctrinales d'un ensemble de pays et acteurs hétérogènes à s'engager dans les OMP n'est pas sans conséquences sur les défis et les performances des OMP.

24. La MINUSMA va déployer une force de réaction rapide dans le centre du Mali, *Opex360*, 18 mai 2017.

25. Source consulaire.

26. Le remboursement du matériel des pays contributeurs constitue également un enjeu central du nouveau dispositif de génération de force, et dont les modalités sont mal connues des contributeurs francophones.

notamment, des véhicules blindés de transport de troupes, des hélicoptères d'attaque équipés de système de vision²⁷, etc.

Comme l'ont souligné les contributeurs de la table-ronde de l'Observatoire à New-York, sur le thème du « maintien de la paix comme levier de développement capacitaire », la problématique des équipements constitue l'un des enjeux majeurs dans la perspective d'amélioration des contributions francophones aux OMP onusiennes.

Si les Nations unies sont la seule organisation offrant un système de remboursement des contributions, pouvant servir de levier à une politique de développement capacitaire en matériels, en équipements, mais aussi en formations et soutien de l'homme (alimentation collective, mobilité, soutien des opérations, etc.), « bénéficiaire de ce système nécessite cependant un investissement préalable qui constitue un véritable défi pour des pays disposant de ressources financières limitées²⁸ ».

Dans les faits, ce système de remboursement reste mal connu dans l'ensemble, tandis que son utilisation à des fins de « renforcement capacitaire », reste l'apanage d'une minorité de contributeurs de troupes ou de police. Aussi, accéder à une sélection pour une OMP, compte tenu de l'évolution des standards exigés par les Nations unies, correspond pour un pays contributeur à procéder à un accroissement capacitaire majeur, qui demeure hors de la portée de bien de pays.

Pour nombre d'États africains – et la majorité des nouveaux contributeurs –, dont les besoins sécuritaires dépassent la seule réponse aux standards spécifiques des Nations unies, « la mise aux normes internationales de l'ONU correspond à un saut qualitatif et financier trop important²⁹ ».

3. Ghana : profil d'un contributeur historique³⁰

Contributeur historique du maintien de la paix, le Ghana³¹ consacrerait actuellement aux OMP des Nations unies près de 20 % des effectifs de son armée, estimés à 15 500 hommes. Depuis leur première participation à l'opération de l'ONU au Congo Kinshasa (ONUC), en 1960, plus de 80 000 militaires, policiers et civils ghanéens ont pris part, dans diverses fonctions, à plus de trente missions de l'ONU. Le Ghana figure depuis plus de deux décennies parmi les dix contributeurs majeurs des OMP onusiennes. Le pays retire

27. La MINUSMA va déployer une force de réaction rapide dans le centre du Mali, Opex360, 18 mai 2017.

28. Général Jean Baillaud, communication à la table ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali, « Les opérations de paix comme levier d'un modèle économique du développement capacitaire durable ».

29. *Idem*.

30. Source principale : Festus Aubyn and Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra, Ghana, 1^{er} novembre 2015.

31. Bien qu'il ne soit pas un pays francophone, le Ghana est membre associé à l'OIF. En raison des contraintes de format des notes de l'Observatoire, les données relatives au profil détaillé d'un contributeur francophone, en l'occurrence le Sénégal, seront disponibles sur le site de l'Observatoire dans la rubrique consacrée à la table-ronde d'octobre 2017.

des multiples avantages opérationnels de sa participation au maintien de la paix de l'ONU. Les OMP onusiennes ont permis à l'armée et à la police ghanéenne d'acquérir un savoir-faire et une expérience professionnelle significative dans différents théâtres d'action.

L'armée ghanéenne a bénéficié de diverses initiatives de renforcement des capacités et programmes d'aide à la formation tels que, l'*African Crisis Response Initiative (ACRI)*, l'*Africa Contingency Operations Training Assistance (ACOTA)*, proposés par les États-Unis, le Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), initié par la France, et le *Military Training Assistance Program (MTAP)*, programme d'aide à l'instruction militaire, proposé par l'armée canadienne.

Ces programmes et partenariats ont également permis à l'armée ghanéenne d'accumuler du matériel et de la technologie militaire en conservant les équipements fournis par l'ONU et d'autres donateurs.

De même, les compensations versées par les Nations unies pour les équipements et les troupes engagées représentent un complément substantiel pour le budget de la défense ghanéenne, une partie de ces fonds a permis au pays d'acquérir des avions et d'autres équipements militaires.

Le contingent ghanéen de la MINUSMA, dispose de la seule unité d'avion africaine de la mission qui a mené à bien, depuis 2014, diverses tâches telles que les vols tactiques, administratifs et logistiques, des évacuations médicales, la distribution de l'aide humanitaire, l'insertion et l'extraction des troupes, la recherche et le sauvetage (SAR), la reconnaissance aérienne³², etc.

Le processus décisionnel en matière de déploiement des troupes dans les OMP est assuré au plus haut niveau stratégique et opérationnel³³. Il implique le président, le Cabinet, le Parlement, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le Conseil des forces armées du Ghana (GAFC) et le Conseil de la police du Ghana, le chef d'état-major de la Défense (CDS) et l'inspecteur général de police (IGP). Le Parlement débat de la demande et approuve les décaissements budgétaires destinés aux achats et aux dépenses de maintien de la paix. Le ministre des Affaires étrangères négocie les détails logistiques et opérationnels de la participation du Ghana avec l'ONU par l'intermédiaire de la Mission permanente du Ghana à New York. Toute décision d'un déploiement est précédée d'une évaluation des risques et de la capacité du gouvernement à faire face aux crises potentielles de sécurité nationale. Cette évaluation est conjointement menée par l'état-major de la Défense et l'inspection générale de la police, avec le concours de l'*International Peace Support Operation office (IPSO)* au sein de l'armée, et de l'*International Relations Department (IRD)* au niveau de la police. Ces deux organismes sont notamment en charge des procédures de sélection et de formation du personnel pour les tâches de maintien de la paix.

32. Ghana's small unit making a huge impact, *African Aerospace*, 10 mars 2017.

33. Festus Aubyn and Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra, Ghana, 1^{er} novembre 2015.

Le processus décisionnel ghanéen reflète un véritable modèle national de gestion des OMP, reposant sur un programme de sélection planifiée des contingents et personnels à déployer, ainsi qu'une politique de gestion de carrière (via les concours) pour les officiers.

Enfin, au regard des guerres civiles qui ont touché la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et les voisins immédiats du Ghana, en particulier, la crainte d'une contagion et d'une déstabilisation par ces conflits extérieurs a toujours hanté le Ghana. La contribution du pays aux OMP s'envisage dès lors comme une démarche préventive contre les conflits qui pourraient compromettre la sécurité, la prospérité et la stabilité de la région, et donc celle du Ghana.

Quelques éléments significatifs à souligner

L'impact de la nouvelle approche et du nouveau dispositif instauré par l'ONU reste à évaluer à la lumière de l'évolution des promesses enregistrées dans le SPCMP, depuis la dernière réunion ministérielle de Londres et de Paris sur le maintien de la paix, notamment en ce qui concerne le déploiement rapide des unités.

L'un des indicateurs d'appréciation possibles sera notamment la possibilité pour le DOMP de trouver des unités équipées, formées et mobiles, répondant aux critères linguistiques, lorsqu'il y a lieu, ou encore aux critères de genre, s'il y a lieu, ou encore de trouver, des capacités critiques de théâtres (ex : hélicoptères, unités spécialisées) répondant aux lacunes généralement constatées dans la génération de force.

Les obstacles à une meilleure contribution de certains États aux opérations de maintien de la paix – notamment des États francophones –, sont connus : une certaine méconnaissance de l'architecture institutionnelle onusienne et ses procédures d'engagement des forces dans les OMP. Tandis que l'utilisation du SPCMP reste fastidieuse, selon nombre de témoignages.

D'autres écueils structurels sont liés aux conditions de la génération des troupes en amont, dans les pays candidats contributeurs, notamment l'insuffisance des ressources et personnels dédiés aux questions des OMP, dans les pays comme dans leurs représentations permanentes.

La question des équipements, en lien avec l'enjeu de la protection des missions, et le défi des attaques contre les forces des Nations unies, reste fondamentale. L'expérience de terrain montre que les groupes irréguliers, dans certaines crises, sont parfois plus équipés que les contingents onusiens. L'asymétrie défavorise largement ces derniers.

La sécurisation des troupes par l'amélioration de l'information et le recours aux moyens technologiques, via les partenariats entre contributeurs, reste un défi, en raison de la lenteur de la prise de décision en la matière.

La nouvelle approche promue par l'ONU porte fortement l'accent sur le travail collaboratif entre le Secrétariat et les États membres. Cette collaboration renforcée par les visites d'évaluation et de consultation, au cours du cycle d'amélioration de préparation opérationnelle, devraient progressivement provoquer quelques avancées, pour la réalisation de l'engagement des pays les moins expérimentés.

La faible représentation des États africains dans les rencontres stratégiques consacrées aux OMP onusiennes (Sommet de leaders et réunions des ministres de la Défense) ainsi que la concentration de la charge des OMP sur un noyau de contributeurs reste cependant un signal interpellant. La disparité des moyens entre pays contributeurs, laisse augurer que seuls les pays en mesure de réaliser les investissements nécessaires pour préparer et maintenir des unités destinées à un déploiement rapide seront à court terme en condition d'être sélectionnés par le DOMP.

Toutefois, la trajectoire des contributeurs historiques comme le Ghana et le Sénégal, est aussi porteuse d'enseignements sur les retombées positives d'un usage adapté des moyens et investissements issus des partenariats en vue de la construction des capacités. Dans le cadre de sa contribution à la MINUSMA, le Ghana a particulièrement concrétisé – grâce à ses modestes moyens aériens – son ambition de passer du statut de pays contributeur de troupes (TCC – Troop-contributing countries) à celui de pays contribuant aux capacités, dont la contribution à la mission apporte une valeur ajoutée significative.



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



« ACTION POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX » : DERNIER AVATAR DE L'ÉTERNELLE RÉFORME DES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU



Crédit photo : ONU / Loey Felipe

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

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

Mise en contexte

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

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

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

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

2. *Ibidem*, p. 1.

La première génération des opérations de maintien de la paix

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

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

L'Agenda pour la paix

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

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

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

Le Rapport Brahimi

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

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

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

Le rapport Hippo

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

L'une des principales innovations apportées par ce document réside dans sa réévaluation du principe fondamental d'impartialité.³ Bien que ce principe avait déjà connu une réinterprétation lors du rapport Brahimi, le rapport Hippo l'accentue : « Être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, alors que, dans certains cas, les parties ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur et l'autre la victime. » Le rapport Hippo admet ainsi la possibilité d'une inégalité morale entre les parties au conflit. Dans le même esprit, il propose de faire évoluer le principe de consentement des parties en mettant l'accent sur la nécessité du consentement politique du pays hôte et en prenant acte de la pratique du Conseil de sécurité qui mandate des Casques bleus en l'absence d'accord de paix inclusif.

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

Pour certains, cette nouvelle évolution doctrinale s'écarte de la vision traditionnelle de l'ONU qui, jusque-là s'appuyait sur la stricte égalité des combattants sans prise en compte de la justesse de la guerre qu'ils mènent.⁴

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

« L'Action pour le maintien de la paix »

La primauté des solutions politiques

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

Cette première recommandation, malgré le fait qu'elle soit appuyée explicitement par une majorité d'États membres⁷ bute toutefois sur d'importants obstacles dès lors que l'on envisage sa mise en œuvre au-delà de la simple déclaration d'intention. En effet, la capacité ou la volonté des États à trouver des solutions politiques aux conflits en cours est largement amoindrie par les oppositions d'intérêts persistantes sur l'échiquier international. Ainsi, le fait que la Russie souscrive à cette recommandation alors qu'elle gèle intentionnellement les conflits se déroulant dans son « étranger proche »⁸, est une bonne illustration de l'écart entre l'apparent consensus favorable parmi les États membres et la réalité politique sous-jacente.

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

4. *Ibidem* p. 15.

5. *Ibidem* p. 16.

6. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?* septembre 2018, p. 3.

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

8. Xavier Folleboukt, *Les conflits gelés de l'espace postsoviétique : genèse et enjeux*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2012, p. 15.

Des mandats clairs, précis et réalistes

Antonio Guterres appelle les États membres du Conseil de sécurité à formuler des mandats clairs, précis et réalistes dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Il regrette que ces derniers élaborent les mandats comme l'on décore un sapin de Noël⁹. En effet, si, dans la plupart des familles ce qui compte n'est pas tant la beauté finale du sapin mais plutôt le fait que chacun de ses membres puissent accrocher sa décoration, au sein du Conseil de sécurité, l'élaboration du mandat suit la même logique. La nécessité de trouver un consensus amoindrit l'efficacité du mandat sur le théâtre des opérations. Devant la nécessité d'agir de manière urgente et l'impossibilité d'arriver à un compromis traduisant une stratégie efficace de gestion de crise, les membres du Conseil n'hésitent pas à remplir les mandats d'une multitude de tâches et d'objectifs, qui sur le plan opérationnel, sont difficilement conciliables voire même, parfois, contradictoires.

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

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

L'usage de la force

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

Depuis, notamment, les échecs des opérations du Rwanda et de Bosnie-Herzégovine, le principe fondamental de l'usage de la force qui, initialement, se limitait à la stricte légitime défense des Casques bleus a connu d'importantes évolutions, notamment au travers de la notion d'un maintien de la paix robuste. Dans la doctrine Capstone de 2008, ce concept est défini de la façon suivante : « [L'emploi de] tous les moyens nécessaires pour prévenir toute tentative de troubler le processus de paix, pour protéger les civils en cas de menace imminente d'atteinte à l'intégrité physique des personnes ou pour aider les autorités nationales à maintenir l'ordre public. [...] Les opérations de maintien

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

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

de la paix des Nations unies ne doivent recourir à la force qu'en dernier ressort, après avoir épuisé toute autre méthode de persuasion. [...] L'usage de la force sert, en fin de compte, à influencer ou à dissuader ceux qui agissent contre le processus de paix ou qui s'attaquent aux civils, non à les éliminer physiquement. L'usage de la force [...] doit toujours être calibré, précis, proportionnel et approprié, conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté »¹¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

La prévention et la consolidation de la paix

L'omission de la question des modalités de l'usage de la force, s'explique par l'orientation qu'Antonio Guterres veut donner à l'action des Nations unies. Le Secrétaire général souhaite, en effet, s'attaquer d'avantage aux causes profondes des conflits et axer l'action des Casques bleus sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Si l'emploi robuste de la force procède d'une vision traditionnelle, essentiellement militaire, de la sécurité, la prévention et la consolidation de la paix, s'inscrivent, quant à elles, dans une vision élargie de la sécurité internationale. Selon cette dernière approche, les menaces qui pèsent sur un civil ne sont plus seulement d'ordre militaire mais également d'ordre social, politique et économique. Pour assurer la survie d'un enfant, il ne s'agit plus uniquement de faire taire les balles sifflantes à ses oreilles, de déblayer le chemin de son école des bombes à sous munitions mais il faut, également, s'assurer que son école ne soit pas détruite ou s'assurer de la (re)construire. Il faut le détourner des groupes criminels ou des milices qui visent à en faire un soldat, un trafiquant de drogues. Il faut le protéger de la menace de la radicalisation des groupes extrémistes. Il faut le prémunir contre les agressions sexuelles, lui permettre d'avoir un toit et s'assurer qu'il ne connaisse pas la famine.

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

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

La doctrine prônée par l'« Action pour le maintien de la paix » établit en outre un lien étroit entre l'aide au développement et la paix.¹⁶ Néanmoins, ce cadre normatif est loin de susciter l'unanimité des États membres.¹⁷ En effet, l'aide au développement ou du moins certaines modalités de son application, notamment les différentes formes de conditionnalité, se heurte aux réticences des États hôtes ainsi qu'aux oppositions des États membres critiquant son caractère trop occidental.

15. *Ibidem*, p. 6.

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

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

L'action préventive axée sur l'aide au développement suscite des craintes liées au respect de la souveraineté des États. Cette dernière préoccupation est particulièrement saillante en raison de la concentration des activités de maintien de la paix de l'ONU sur le continent africain.

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

La question du genre

Le dernier cadre normatif sur lequel le Secrétaire général appuie sa vision préventive des opérations de paix est l'égalité des genres. La question de l'égalité des genres est présente dans les débats onusiens depuis l'Agenda pour la paix. Néanmoins, elle revêt une importance centrale dans le nouveau projet de réforme d'Antonio Guterres. Cette priorité de la question de l'égalité des genres se fonde sur plusieurs études indépendantes. Leurs conclusions mettent en évidence le lien direct existant entre l'égalité des sexes et la résilience et la prévention des conflits.²⁰ Un nombre important d'États membres souscrivent à ces conclusions et ont formulé des demandes explicites allant dans ce sens lors du débat au sein du Conseil de sécurité.²¹ Néanmoins, ce cadre normatif est, probablement, celui qui revêt le caractère le moins universel²². Par exemple, la proposition de consacrer 15 % des financements pour garantir la parité homme-femme au sein du personnel onusien ne recevra sans doute pas un soutien unanime.

L'auteur du rapport en convient lui-même, l'applicabilité effective de cette approche préventive se heurte à la fragmentation de l'action des acteurs du système onusien et à l'hétérogénéité des visions qui s'y expriment²³.

C'est pourquoi, l'une des principales recommandations de l' « Action pour le maintien de la paix » vise à améliorer les partenariats régionaux afin, notamment, de réduire cette fragmentation. Dans le contexte actuel, la décentralisation régionale est un enjeu majeur et constitue un des leviers sur lequel le Secrétaire général entend s'appuyer

18. Rapport Guterres § 59.

19. Morje Howard.L, *Le maintien de la paix des Nations unies : évolutions et défis*. Communication présentée lors de la table ronde 1 de la journée d'étude organisée par la fondation pour la Recherche stratégique, le 5 décembre 2012.

20. Rapport Guterres § 27.

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

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

23. Rapport Guterres § 18.

pour réformer l'action de l'ONU dans le sens de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Décentraliser l'action de l'ONU à travers l'appropriation du maintien de la paix par les organisations régionales peut en effet contribuer à atténuer les problèmes de la fragmentation des visions, faciliter l'obtention du consentement et amoindrir les craintes d'ingérences²⁴. Un nombre significatif d'États ont d'ailleurs appuyé cette recommandation de régionalisation des opérations de maintien de la paix lors du débat au sein du Conseil.²⁵ Néanmoins, en pratique, cette régionalisation bute depuis plusieurs décennies sur l'insuffisance des capacités politiques, financières et militaires de la plupart des organisations régionales, en particulier de l'Union africaine ; laquelle est de loin celle qui est la plus sollicitée en raison de la concentration de la conflictualité armée sur le continent africain.

Conclusion

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

- Promouvoir les solutions politiques et accroître l'impact politique du maintien de la paix ;
- Renforcer la protection des civils par les opérations de paix ;
- Améliorer la sûreté et la sécurité des soldats de la paix ;
- Soutenir l'efficacité et la fiabilité des missions ;
- Renforcer l'impact des activités de maintien de la paix sur la consolidation de la paix ;
- Renforcer les partenariats, notamment avec les acteurs régionaux et sous-régionaux ;
- Optimiser la gestion des opérations de paix et de leur personnel²⁶.

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

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

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

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

26. Richard Gowan, *Political Gap in Reform Agenda Leaves Questions on A4P Mechanisms*, IPI, 19 juillet 2018.

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

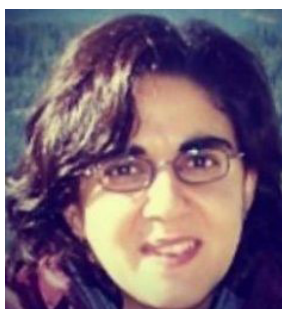
Néanmoins, il faut nuancer cette division des États membres sur l'échiquier mondial en matière d'opérations de maintien de la paix. Certaines délégations ont, en effet, formulé, lors du débat au sein du Conseil de sécurité, des recommandations relevant à la fois d'une approche préventive et du maintien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

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

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

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

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



Dr Elena Aoun est professeure et chercheure à l'Université catholique de Louvain et également chercheure associée au GRIP. L'auteure souhaite remercier Imane Benabdelouahed, stagiaire au sein du GERMAC (Groupe d'étude et de recherche sur le monde arabe contemporain) de l'UCL pour sa contribution au niveau de la recherche bibliographique.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

LE RENFORCEMENT DU DÉPLOIEMENT DE CASQUES BLEUS FÉMININS : UNE LONGUE ET INCERTAINE MARCHÉ VERS L'ÉGALITÉ DES GENRES



Crédit photo : ONU /Staton Winter

Introduction

La prise de conscience relatives aux retombées sévères et multiformes des conflits sur les femmes et à la contribution que ces dernières peuvent apporter à la résolution des conflits a été bien tardive. Le premier texte qui fait date est « la Déclaration et le programme d'action de Pékin », issu de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995. Il faudra toutefois attendre le 31 octobre 2000 pour que le Conseil de sécurité de l'ONU (CS) adopte la Résolution 1325. Cette première grande brique de ce qu'il est convenu d'appeler l'agenda « Femmes, paix et sécurité » abordait de multiples aspects liés tant à la nécessité de protéger les femmes dans les contextes de conflit et de post-conflit qu'à celle de mieux les inclure dans tous les rouages, du plus local au plus global, de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits, en ce compris « l'accroissement [du] rôle et [de] la contribution des femmes dans les opérations des Nations unies sur le terrain » (art. 4). D'autres résolutions seront adoptées à partir de 2008¹, apportant de nouvelles dimensions aux préoccupations portées par le CS ou de nouveaux objectifs y compris en matière de déploiement de femmes sous bannière onusienne.

Toutefois, dix-sept ans après l'adoption de la Résolution 1325, de nombreuses voix continuent de dénoncer le décalage considérable entre les objectifs et les engagements pris par l'ONU et ses États membres en matière de « *gender mainstreaming* »², notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP), des mandats qui leur sont donnés³, et leur mise en œuvre concrète. Pourtant, tant les discours officiels que les discours militants et ceux plus savants, émanant de centres de recherche académiques ou de laboratoires d'idées, tendent à s'accorder sur le caractère positif des multiples retombées attendues d'une augmentation du nombre de femmes déployées dans les contingents militaires ou policiers des opérations de paix. Se pose dès lors la question des raisons, qu'on devine innombrables et multidimensionnelles, qui expliquent la distance persistante entre objectifs affichés d'une part et leur mise en œuvre d'autre part.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette note vise à restituer et comprendre l'ampleur des décalages qui subsistent autour de l'agenda « Femmes, paix, sécurité » (FPS) dans sa dimension liée à l'accroissement du nombre des femmes déployées dans les missions de paix onusiennes.

-
1. Il s'agit des résolutions suivantes : 1820 (juin 2008), 1888 et 1889 (respectivement en septembre et octobre 2009), 1960 (décembre 2010), 2106 et 2122 (juin et octobre 2013), en enfin la 2242 (octobre 2015).
 2. Il n'existe pas une traduction unique qui restitue pleinement, en langue française, ce terme. On peut retrouver, parmi d'autres, les expressions suivantes : promotion de l'égalité des sexes ; prise en compte des sexospécificités ; intégration des questions de genre ; institutionnalisation de l'égalité des sexes.
 3. Voir à cet égard l'analyse de Kreft qui démontre que la densité des dispositions liées au genre dans les mandats émis par le CS demeure très variable, ce qui s'explique par le fait que l'insertion de telles dispositions relève moins d'une adhésion aux normes universalistes portées par la Résolution 1325 en matière de participation des femmes que d'une réponse plus ponctuelle à des conflits se caractérisant par un haut degré de violence sexuelle (Anne-Kathrin Kreft, « The Gender mainstreaming gap : Security Council resolution 1325 and UN peacekeeping mandates », *International Peacekeeping*, vol. 24, n° 1, 2017, p. 1-27).

Dans un premier temps, la note se penche sur les retombées prêtées à cet objectif quantitatif de manière à mieux appréhender les enjeux qualitatifs sous-jacents (tant en matière d'amélioration du maintien de la paix que de promotion du rôle des femmes). Elle offre ensuite un état des lieux chiffré des évolutions au cours des dernières années à un niveau global avec quelques mises en exergue concernant les pays francophones. En permettant de mieux voir les progrès et leurs limites, ce deuxième point fournit une base tangible pour la troisième section qui porte sur les obstacles à la concrétisation des objectifs que se sont donnés l'ONU et ses États membres en la matière. Partant des analyses encore partielles de la littérature existante mais aussi de ce que suggère le diagnostic relatif aux pays qui contribuent concrètement au renforcement du nombre de femmes sous uniforme dans les opérations de paix, ce dernier point tentera d'identifier et de classer les obstacles existants. Ce faisant, la note s'interrogera d'une part sur le poids des facteurs politiques, d'autre part sur l'impact des facteurs socio-culturels dans la persistance de ces obstacles, questionnant à partir de là la pertinence des préconisations généralement faites pour augmenter le nombre de femmes dans les opérations de paix.

1. Le déploiement de femmes dans les opérations de paix : logiques et attentes

Encore marginale dans les années 2000, la question du déploiement de femmes dans les opérations de paix tend à s'affirmer, portée à la fois par des recherches scientifiques, l'activisme de la société civile (en particulier l'ONG *Working Group on Women, Peace and Security*), une myriade de laboratoires d'idées, quelques États se voulant pionniers en la matière, et l'ONU elle-même au travers de plusieurs résolutions de son CS et de l'action de certains de ses organes (*UN Women*, le département des opérations de paix...). Ainsi, la dernière grande résolution du CS relative à l'agenda FPS (Résolution 2242, octobre 2015) demandait notamment au Secrétaire général « de mettre en œuvre, en collaboration avec les États membres, dans la limite des ressources existantes, une stratégie révisée visant à doubler le nombre de femmes dans les contingents militaires et les effectifs de police des opérations de maintien de la paix des Nations unies au cours des cinq années à venir » (art. 8).

Les enjeux ne se réduisent évidemment pas à un simple renforcement numérique de la présence de femmes sous bannière onusienne. En effet, la reconstruction des objectifs formulés par les divers acteurs politiques (ONU, États, société civile) et ceux à l'intersection de la recherche (laboratoires d'idées, chercheurs) permet d'identifier une très large panoplie d'ambitions. Celles-ci vont du niveau le plus global au plus local, revêtent une dimension davantage interne (meilleure représentation des femmes dans les dispositifs onusiens du maintien de la paix) ou externe (intégration d'une perspective genrée dans le travail des missions de paix)⁴, articulent diversement les préoccupations du *gender mainstreaming* d'un côté et celles, plus instrumentales,

4. Cf. Sahana Dharmapuri, *Not just a numbers game: Increasing women's participation in UN peacekeeping*, New York, IPI, Providing for peacekeeping n° 4, juillet 2013, p. 6.

de l'amélioration du maintien de la paix d'autre part⁵, et s'intéressent tant aux bénéfices retirés par les pays contributeurs (et les femmes déployées) qu'à ceux des sociétés où sont déployés des Casques bleus féminins. Partant de là, cette note distingue cinq grandes catégories d'objectifs, tous plus ou moins inter-reliées.

La première se situe au niveau le plus méta et est fondamentalement normative : l'accroissement du nombre de femmes déployées sous bannière onusienne vise à contribuer à l'objectif global d'une égalité des genres à l'échelle mondiale⁶. Dans cette perspective, une pleine participation des femmes dans le maintien de la paix contribuerait à réaliser, concrètement, les objectifs d'égalité de la représentation des femmes au sein même de l'ONU et, plus globalement, à la transformation des normes relatives à la participation des femmes dans des opérations de paix⁷. Cette transformation devrait ultimement affecter les perceptions traditionnelles qui excluent les femmes du domaine de la sécurité, celles-ci étant plus souvent vues comme des victimes (ou des proies pour les acteurs des conflits) que comme des actrices pleinement capables d'assumer des rôles relevant de la sécurité. Cette remise en question de soubassements très largement répandus des rôles de genre traditionnels contribuerait ainsi à les faire évoluer dans le sens de l'égalité souhaitée.

Dans la continuité, une deuxième catégorie d'objectifs concerne prioritairement les femmes déployées et les communautés et sociétés dont elles viennent. Le déploiement en contexte onusien est perçu comme une opportunité précieuse devant permettre aux femmes concernées de gagner considérablement en autonomisation. Tout d'abord, un tel déploiement implique généralement un salaire plus conséquent, en particulier lorsque le pays contributeur est en développement, ou bien lorsque le niveau de revenus y reste faible. Ensuite, le déploiement lui-même apporte des opportunités de formation et une expérience peu accessibles autrement et qui vont conforter le parcours de la femme « Casque bleu » et lui ouvrir de nouvelles perspectives professionnelles. Ceci devrait enclencher un cercle vertueux permettant à la femme qui a eu une expérience de déploiement de consolider son statut dans son environnement professionnel et dans sa communauté de vie. Ce qui n'irait pas sans bousculer les perceptions traditionnelles sur le rôle professionnel et financier des femmes d'une part et sur leur contribution dans un domaine – la sécurité, le maintien de la paix – généralement étroitement associé aux rôles masculins. Cette dynamique permettrait d'intégrer la dimension du genre dans toutes les institutions sécuritaires d'un pays (forces de l'ordre, armée...), les rendant accessibles aux femmes et mieux outillées pour répondre aux besoins et problèmes spécifiques de la population féminine⁸.

5. Faisant cette distinction, Jennings regrette précisément que la dimension instrumentale l'emporte sur les objectifs normatifs du *gender mainstreaming* (Kathleen M. Jennings, *Women's participation in UN peacekeeping operations: agents of change or stranded symbols?*, Norwegian peacebuilding resource center (NOREF), septembre 2011).

6. Paul Kriby & Laura J. Shepherd, « The futures past of the Women, Peace and Security agenda », *International Affairs*, vol. 92, n° 2, 2016, p. 373-392.

7. Charles Kenny, *Using financial incentives to increase the number of women in UN peacekeeping*, Center for Global Development, 17 octobre 2016, p. 2.

8. Kathleen M. Jennings, *op. cit.*, p. 2.

La troisième catégorie d'objectifs concerne davantage les femmes des pays et communautés où sont déployées les missions de paix. Une partie des bénéficiaires escomptés sont en miroir de ceux de la deuxième catégorie. En effet, en jouant « un rôle de modèle dans l'environnement local »⁹, le personnel féminin déployé dans les missions de paix devrait questionner les rôles de genre traditionnels en donnant à voir sa capacité à s'impliquer efficacement dans des missions relevant de la sécurité. Cet élément devrait non seulement contribuer à changer les perceptions et les mentalités sur le rôle des femmes dans le domaine de la sécurité, mais également, par émulation et par parrainage, encourager les femmes locales à s'engager professionnellement dans ce domaine-là¹⁰. Les retombées d'une telle évolution seraient multiples. Tout d'abord, les femmes concernées trouveraient ainsi un débouché professionnel leur permettant de s'autonomiser financièrement (et donc de relever leur niveau de vie) et de s'imposer socialement. Par extension, elles seraient davantage encouragées à investir l'espace public, à mieux faire valoir leurs droits et à contribuer au processus de paix et à la vie politique de leurs communautés¹¹.

D'autres objectifs relèvent encore de cette troisième catégorie tournée vers les femmes des sociétés récipiendaires. Tout d'abord, l'inclusion de femmes dans les contingents onusiens devrait contribuer à la lutte contre les violences sexospécifiques¹², et ceci de multiples manières. En premier lieu, la présence de femmes dans les opérations de paix serait de nature à réduire significativement les abus perpétrés par des Casques bleus eux-mêmes à l'encontre des populations vulnérables (femmes et enfants) dans les communautés locales¹³. Dans la même veine, cette présence permettrait de contrer certains effets négatifs d'un maintien de la paix massivement masculin : la présence de lieux de prostitution autour des bases onusiennes, la conception – puis l'abandon – d'enfants par des Casques bleus, les infections au VIH...¹⁴ En deuxième lieu, la présence de femmes sous uniforme onusien rendrait la mission plus accessible aux femmes locales. Dès lors, la possibilité de prévenir les abus, de soutenir les victimes, de leur permettre de dénoncer les crimes, d'instruire ces derniers et, potentiellement, de les punir sont autant de facteurs permettant ultimement de lutter contre la violence faite aux femmes et contre l'impunité qui la perpétue¹⁵.

-
9. Nations unies – Maintien de la paix, *Les femmes dans les opérations de maintien de la paix*, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml> (consulté le 11 avril 2018).
 10. Ainsi, la Résolution 1888 attribuée à la présence de femmes dans les contingents onusiens la vertu d'« encourager les femmes locales à s'enrôler dans les forces armées et les forces de sécurité nationales et à contribuer ainsi à la mise en place d'un secteur de la sécurité qui soit accessible à tous, et réponde aux besoins de tous, surtout des femmes ».
 11. Nations unies – Maintien de la paix, *op. cit.*
 12. L'expression anglo-saxonne « gender-based violence », très englobante, n'a pas de véritable équivalent en langue française. Les traductions varient entre « violences sexuelles », « violences sexistes », « violences sexospécifiques » ou encore « violence à caractère sexiste ». L'auteur prend la liberté d'utiliser alternativement ici, dans le même sens que l'expression anglo-saxonne, celles de « violences sexospécifiques » et « violences faites aux femmes ».
 13. Sabrina Karim & Kyle Beardsley, « Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions : The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries », *Journal of Peace Research*, vol. 53, n° 1, 2013, p. 100-115. Pour la restitution de l'ampleur du problème des abus perpétrés dans le contexte d'opérations de paix, voir le chapitre 7, « Gender experts and gender police: Policing the peacekeepers and empowering women » de l'ouvrage de Carol Harrington, *Politicization of sexual violence. From abolitionism to peacekeeping*, Farnham/Burlington, Ashgate, 2010, p. 145-168.
 14. Olivera Simić, *Moving beyond the numbers: integrating women into peacekeeping operations*, NOREF, Policy Brief, février 2013, p. 1-2.
 15. Kathleen M. Jennings, *op. cit.*, p. 3 ; Nations unies – Maintien de la paix, *op. cit.*

Ainsi que, parmi d'autres documents, l'affirme la Résolution 1820, de tels éléments sont de nature à renforcer les perspectives de paix puisque les violences et les intimidations à l'égard des femmes sont reconnues comme autant de facteurs négatifs qui entravent la sortie d'un conflit.

Dans un versant plus axé sur des objectifs d'amélioration du maintien de la paix dans ses missions de *gender mainstreaming*, plusieurs objectifs peuvent être identifiés dans la continuité de la catégorie précédente. La présence de femmes dans les opérations de paix est perçue comme stratégique pour améliorer les dispositifs de prévention, de participation, de protection, de secours et de redressement au profit des populations civiles et, en particulier des composantes vulnérables que constituent femmes et enfants. Cette amélioration découle du meilleur accès d'une mission de paix à toute la population locale – notamment les femmes, souvent reléguées à la marge de l'espace public – que la présence de personnel féminin assure.

Ce faisant, cette présence contribue à renforcer la confiance des populations locale à l'égard des Casques bleus¹⁶, et à faciliter ainsi la réalisation par la mission de son mandat. Ces différentes dimensions s'intègrent dans la vision de missions holistiques et inclusives, bâties sur l'idée que l'avènement de la paix est multidimensionnel, qu'une de ses dimensions est précisément l'égalité des genres, que les problèmes spécifiques aux femmes doivent être saisis pour sortir d'un conflit et que leur énergie, leur savoir et compétences en tant qu'actrices doivent être intégrés dans le processus de paix. De manière plus ponctuelle, le personnel féminin des missions de paix peut contribuer aussi à répondre de la manière la plus adéquate aux besoins spécifiques des femmes ex-combattantes dans le cadre des processus de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion).

Toujours dans le prolongement de ce qui précède, une cinquième catégorie d'objectifs plus stratégiques tournerait autour de l'amélioration du maintien de la paix en soi. Tout d'abord, la présence de femmes armées dans des situations potentiellement explosives contribuerait à réduire le potentiel de confrontation, notamment en raison d'une meilleure performance en matière de contrôle de foule¹⁷. En permettant d'accéder aussi à la composante féminine de la population locale, la présence de femmes dans une mission de paix permettrait une collecte de renseignement plus complète, et par conséquent plus efficace au regard notamment de l'impératif de protection des civils¹⁸. Enfin, toujours dans la perspective d'un maintien de la paix qui se doit d'être désormais holistique en s'attendant aux tâches de consolidation de la paix et de reconstruction¹⁹, la présence de femmes dans les opérations de paix permettrait d'élargir la palette de compétences disponibles dans les opérations de paix²⁰.

16. Alexandra Ivanovic, « Why the United Nations need more female peacekeepers », *United Nations University*, 9 juillet 2014 (<https://unu.edu/publications/articles/why-un-needs-more-female-peacekeepers.html>); Jean-Marie Guéhenno, « To keep the peace we need more women », *The Globe and Mail*, 13 novembre 2017.

17. *Women in International Security, United Nations reform : Improving peace operations by advancing the role of women*, New York ; Washington, WIS with the sponsor of the Stanley Foundation, p. 8-9.

18. Alexandra Ivanovic, *op. cit.*

19. *Women in International Security, op. cit.*, p. 3.

20. Nations Unies – Maintien de la paix, *op. cit.*

Ce survol rapide permet de cerner la diversité des attentes associées au renforcement du nombre de femmes dans les contingents militaires et policiers déployés par l'ONU, mais il importe de souligner combien la pertinence de ces attentes n'est pas scientifiquement fondée²¹. Tout d'abord, il est très difficile de départager les arguments politiques, idéologiques, militants et même académiques qui tendent à se combiner et à se renforcer mutuellement. Certes, un corps de littérature proprement scientifique a déjà permis d'observer et d'analyser à petite échelle, à partir de cas concrets, certains apports positifs découlant de l'inclusion de femmes dans les contingents de paix. Mais les cas à analyser restent rares et certaines conclusions restent provisoires ou faiblement étayées. Et une tension profonde partage ce champ d'étude et d'activisme entre les tenants d'une approche instrumentale (les femmes comme vecteurs d'une amélioration du maintien de la paix) et une approche normative fondée sur les droits (l'inclusion des femmes dans le maintien de la paix comme vecteur d'une transformation des rapports de genre en vue de mieux asseoir les droits des femmes).

En outre, certaines de ces attentes reposent sur des visions essentialistes du genre, à l'instar du postulat selon lequel les femmes seraient, naturellement, plus pacifiques que leurs congénères masculins, ou qu'elles auraient, spontanément, une empathie plus marquée à l'égard de femmes victimes de violences sexospécifiques²². Or cette vision contredit l'agenda « Femmes, paix et sécurité » qui, dans sa dimension la plus ambitieuse, vise à déconstruire les rôles de genre traditionnels et les préjugés essentialistes qui les alimentent. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de femmes dans les opérations de paix ne peut conduire mathématiquement aux objectifs d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes car, à elle seule, elle n'altère ni l'environnement fondamentalement masculin des opérations de paix ni les structures de pouvoir qui y fondent la hiérarchie des genres²³. Au-delà de l'objectif chiffré, réside donc l'impératif de changements substantiels qui vont permettre de détricoter ces structures et cette hiérarchie. D'autant que les femmes, même déployées sous uniforme onusien, semblent souvent reléguées dans les bases et des fonctions d'appui genrées telle que l'administration, le soin, la traduction²⁴, etc.

Nonobstant ces nombreuses lignes de partage qui mériteraient d'être analysées plus en profondeur, le passage en revue des enjeux associés à une plus grande participation des femmes aux opérations de paix permet d'en percevoir l'importance potentielle tant du point de vue des avancées du *gender mainstreaming* (du niveau le plus global à celui des communautés locales, contributrices ou bénéficiaires de Casques bleus féminins) que du point de vue de la lutte contre les violences faites aux femmes et du

21. D'ailleurs, nombre de références avancées dans cette section ont un regard critique sur les attentes qu'elles énumèrent. Cf. notamment Jennings, p. 5-9.

22. Plusieurs études tendent, pour leur part, à mettre l'accent sur la formation (*training*) comme principal vecteur d'amélioration de la prise en charge par le personnel de sécurité, tant femmes qu'hommes, des problématiques liées au genre ; cf. Lesley J. Pruitt, *The Women in Blue Helmet. Gender, Policing, and the UN's First All-Female Peacekeeping Unit*, Oakland, University of California Press, 2016, p. 58-63.

23. Johanna Valenius, « A few kind women: gender essentialism and Nordic peacekeeping operations », *International Peacekeeping*, 2007, vol. 14, n° 4, p. 510-523.

24. Marcela Donalio et Juan Rial, *Agenda in the year of its review: Integrating Resolution 3125 into the military and the police. An analysis based on three UN missions: MINUSTAH (Haiti), MONUSCO (Democratic Republic of the Congo) and UNIFIL (Lebanon)*, Buenos Aires, RESDAL (Latin American Security and Defence Network), mars 2015.

renforcement de l'efficacité du maintien de la paix en intégrant les énergies de femmes comme actrices de leurs communautés et du devenir de celles-ci en période de conflit et de post-conflit.

C'est notamment à cette aune discursive que doivent être appréciées les évolutions dans les pratiques de déploiement de femmes dans les opérations de paix de l'ONU.

2. Le déploiement de femmes dans les opérations onusiennes : objectifs, réalisations et contributeurs

La présence des femmes dans le cadre d'OMP est restée infinitésimale jusque dans les années 1990. Si, à partir de cette période, la consolidation des composantes civiles des OMP a pu se traduire par des chiffres allant parfois jusqu'à 30 % de femmes dans le personnel non militaire²⁵, la progression est restée très modeste au niveau des composantes en uniforme (policières et militaires) (cf. graphique 1 en annexe). L'adoption de la Résolution 1325 n'y a rien changé fondamentalement. Sous l'impulsion du DOMP en 2006 puis du Secrétaire général de l'ONU en 2009, un objectif chiffré de 10 % de femmes dans les contingents militaires et de 20 % dans ceux de police a été fixé, avec une faible incidence sur les pratiques.

Cette ambition se réduit quelque peu lorsque, en 2015, la Résolution 2242 appelle le Secrétaire général à initier une stratégie pour doubler le nombre de femmes dans les opérations de paix au cours des cinq années suivantes, de manière à faire évoluer le pourcentage d'un peu plus de 3 % à environ 6,5 %.

Mais même revue à la baisse, cette ambition restait loin d'être réalisée à la fin de l'année 2017, avec des réalités contrastées selon le personnel (cf. tableau 1 en annexe). Pour les femmes déployées en tant que policières, la proportion passe de 7,26% en 2009 (première année où le chiffre est disponible) à 9,55 % en 2017, la moyenne 2011-2017 s'établissant à 9,78 %. Bien que très faible dans l'absolu, la proportion de femmes dans les contingents militaires tend à doubler, passant de 1,63 % en 2005 à 3,51 % en 2017 (moyenne 2011-2017 : 3,03 %). C'est dans la catégorie des « experts militaires »²⁶ que l'évolution est, proportionnellement, la plus significative puisqu'on passe de 2,01 % en 2005 à 6,59 % en 2017 (soit plus du triple), la moyenne pour 2011-2017 s'élevant à 4,72 %. Mais les chiffres ne concernent qu'une bien petite part des contingents déployés.

Si l'on peut donc acter des évolutions, force est de constater leur modestie et, au-delà, de s'interroger quant à l'identité des pays qui contribuent à l'évolution aussi modeste soit-elle.

25. Anita Helland & Anita Kristensen, *Women in peace operations, Women and armed conflicts — A study for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1999.

26. Qui est une catégorie numériquement peu importante en comparaison des autres catégories déployées en opérations de paix.

À cet égard, le premier constat est que les efforts consentis en matière de déploiement de militaires et de policiers sont rarement significatifs en termes de participation de femmes (cf. tableau 2) et cela vaut également pour les pays francophones qui, sous l'impulsion de l'OIF, ont pourtant significativement augmenté leur contribution au maintien de la paix dans la dernière décennie (cf. graphique 2)²⁷.

De fait, si l'on agrège pour la période janvier 2011-avril 2017 les chiffres des treize plus grands pays contributeurs qui ont déployé plus de 2 000 militaires et policiers au total (cf. tableau 3)²⁸, on constate que les moyennes agrégées des proportions de femmes déployées sont inférieures aux moyennes globales (tous pays contributeurs compris) pour la même période (cf. tableau 1), sauf pour ce qui a trait aux déploiements de femmes policières. En effet, si on agrège les deux catégories « individuel » et « unités de police formées », on obtient une moyenne de 9,84 %, légèrement supérieure au pourcentage global de 9,78 %. Par contre, pour les experts militaires, la moyenne des treize premiers contributeurs est de 3,23 % contre 4,72 % en moyenne globale ; pour les femmes déployées dans les contingents militaires, la moyenne des treize premiers contributeurs se situe à 2,26 %, nettement en-deçà des 3,03 % globaux. Autrement dit, ce ne sont pas les principaux contributeurs de troupes qui sont les plus en pointe pour l'accroissement du nombre de femmes déployées dans les opérations de paix.

Bien évidemment, les réalités ne sont pas homogènes au sein de ce « top treize ». Sans aller dans le détail, il est déjà intéressant de contraster les moyennes agrégées des neuf pays non francophones d'une part, celles des quatre pays francophones d'autre part (tableau 3). Il apparaît d'emblée que les premiers sont, tendanciellement, plus enclins à déployer des femmes dans le cadre d'unités de police formées (5,25% contre 4,43 % pour les francophones) et de troupes militaires (2,83 % contre 0,99 % pour les francophones), ainsi que comme experts en mission (4,37 % contre 0,68 % pour les francophones). Par contre, la propension des pays membres de l'OIF à déployer des policières en individuel est significativement plus importante puisque la moyenne se situe à 17,44 %, contre cette fois uniquement 13,46 % pour les pays non francophones. Mais au final, parmi les treize principaux contributeurs et toutes catégories confondues, les pays non francophones déploient près de 1,4 % de plus de personnel féminin que les pays francophones.

Si ce ne sont pas les plus grands contributeurs qui déploient le plus de femmes dans les OMP, quels sont alors les pays qui le font ? La réponse à cette question n'est pas évidente. Primo, l'importance du déploiement de femmes par un pays peut varier considérablement en fonction des catégories de personnel (policiers en individuel ; policiers en unités formées ; experts militaires ; troupes militaires). Deuxio, se pose la question de savoir ce qui reflète davantage l'effort consenti par un État : le nombre

27. Quelques chiffres peuvent aider à apprécier cette augmentation : en 2000, seuls 19 États membres de l'OIF participaient à des OMP, pourvoyant 6 % des effectifs déployés. En 2016, 57 États membres étaient engagés dans des OMP, leur contribution atteignant désormais 38 % ; cf. Direction Affaires politiques et gouvernance démocratique, OIF, *La contribution francophone aux opérations de maintien de la paix*, Paris, 2017, p. 6.

28. La liste utilisée est celle arrêtée au 30 novembre 2017 par l'ONU sur la page suivante (onglet « By country ») : <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. On y trouve neuf pays non francophones (Éthiopie, Bangladesh, Inde, Pakistan, Népal, Indonésie, Tanzanie, Ghana et Chine) et quatre francophones (Égypte, Sénégal, Burkina Faso et le Rwanda, qui a la particularité d'être à la fois membre de l'OIF et du Commonwealth).

brut de femmes déployées dans telle ou telle catégorie, ou bien leur pourcentage ? Eu égard aux contraintes d'espace, le choix a été fait d'ignorer ici le premier élément de complexité pour ne retenir que les données toutes catégories confondues, mais de le faire en distinguant les principaux contributeurs de femmes en chiffres absolus en premier lieu, puis en proportion en second lieu.

Ainsi, **toutes catégories confondues** et en **chiffres absolus** de femmes déployées²⁹, l'Éthiopie vient en tête (avec 29 644 femmes, soit une proportion de 5,92 % de tout le personnel éthiopien en uniforme déployé entre janvier 2011 et avril 2017). Suivent : l'Afrique du Sud, avec 28 664 femmes correspondant à 15,82 % du personnel sud-africain, puis le Nigeria (26 658 femmes, équivalant à 6,79 %), le Ghana (21 787 femmes, représentant 9,97 %) et, seul pays francophone de cette liste des cinq premiers : le Rwanda (16 166 femmes, correspondant à 4,3 %).

Un classement à partir des **pourcentages totaux** positionne la Jamaïque en première position (40,02 %), suivie par Palau (39,67 %) mais sur des contributions globales très limitées (1 211 et 121 respectivement). C'est la même configuration pour la République dominicaine, qui vient en 5^e position avec 30,68 % de femmes dans sa petite contribution de 88 agents. Les 3^e et 4^e places sont occupées par la Namibie et le Zimbabwe qui affichent respectivement 36,69 % et 32,38 % sur des contributions plus conséquentes : 6 389 et 8 838 respectivement.

Ces quelques éléments confirment la difficulté à cerner quels pays sont les plus en pointe en matière de déploiement de femmes au profit des OMP de l'ONU. Des chiffres impressionnants peuvent parfois correspondre à des pourcentages bien maigres, alors que des pourcentages élevés peuvent résulter de contributions très modestes. Mais au-delà de cette difficulté, quelques pays se distinguent : le **Ghana**, tant pour le déploiement de policiers que de militaires ; le **Nigeria**, pour les policiers en unités formées et pour les troupes militaires ; l'Éthiopie, pour les experts militaires et les militaires ; la **Namibie** dont les pourcentages de policiers déployés en individuel et de militaires sont assez significatifs ; et, seul pays francophone apparaissant de manière récurrente parmi ceux qui déploient de nombreuses femmes : le **Rwanda**.

Notons que ce pays se distingue clairement dans le monde francophone où, entre 2011 et avril 2017, le pourcentage de femmes déployées, toutes catégories de personnel confondues, ne progresse que modestement, passant de 2,41 % à 3,12 %.

Cette petite amélioration est soutenue essentiellement par deux courbes clairement ascendantes sur la période : le déploiement de femmes dans le cadre d'unités de police constituées, qui passe en moyenne de 1,61 % en 2011 à 6,11 % en 2017, et de manière plus modeste, le déploiement de femmes dans les contingents militaires, où l'on passe de 1,24 % en moyenne en 2011 à 1,68 % sur le premier quadrimestre 2017 (cf. graphique 2).

29. Ces chiffres ont également été calculés à partir de la base de données du site « *Providing for Peacekeeping* ». Il s'agira toujours de chiffres mensuels cumulés et non pas du nombre réel de femmes déployées par tel ou tel pays : par exemple, une experte militaire qui aura passé six mois dans une OMP comptera six fois.

3. Les innombrables obstacles à l'augmentation du personnel féminin dans les opérations de paix

Tous ces chiffres contribuent à objectiver le décalage existant entre la faible évolution des pratiques et la réalité des déploiements d'une part, les objectifs affichés et les discours qui les portent ainsi que les attentes qui les sous-tendent d'autre part. Une question majeure qui se pose alors est celle des obstacles, que l'on devine aussi nombreux que complexes, et étroitement imbriqués. Tentant une synthèse partielle à partir des sources disparates et éclectiques existantes, cette section distingue quatre constellations d'obstacles, classées ici dans l'ordre de facilité de résorption, donc des plus faciles aux plus difficiles à dissoudre. La première constellation regroupe les obstacles d'ordre plus ou moins matériel. D'autres, déjà plus difficiles à surmonter, sont davantage liés aux biais organisationnels et institutionnels. D'autres encore relèvent du niveau politique. D'autres enfin, plus profonds encore, sont liés à la problématique, quasi-universelle, des structures de pouvoir patriarcales.

Bien évidemment, c'est cette dernière constellation qui infuse toutes les autres et les rend d'autant plus difficiles à transformer quand bien même il pourrait paraître plus facile d'agir à leur niveau. Au niveau matériel, plusieurs séries de problèmes peuvent être identifiées. Tout d'abord, la faiblesse numérique des femmes dans les armées et les polices des pays contributeurs. Ces corps ont traditionnellement été exclusivement masculins, et la féminisation, quasi-inexistante dans certains pays, demeure relative partout. Dès lors, structurellement, le « pool » de femmes dans lequel les pays contributeurs de Casques bleus peuvent puiser est structurellement restreint (même si, comme nous le verrons au paragraphe suivant, les pratiques aggravent la pénurie). Viennent ensuite des limites plus insidieuses, liées à l'éducation des femmes dans ces milieux de la sécurité : celles-ci, dans nombre de pays, bénéficieraient d'une formation de base moins étendue que la plupart de leurs collègues masculins, y compris au niveau de l'apprentissage des langues étrangères, notamment l'anglais, ce qui réduirait leur capacité à se projeter dans un déploiement international. En lien tout au moins partiel, viendraient le manque d'information même sur ces opportunités existantes ainsi que la difficulté, notamment pour les policières, à se retrouver dans les méandres administratifs du système de candidature auprès de l'ONU. Toujours dans le registre des obstacles matériels aux vocations féminines au sein des opérations de paix, est également évoquée l'inadéquation des conditions d'accueil dans les bases onusiennes : des sanitaires à l'éclairage en passant par l'absence de soins médicaux gynécologiques ou l'impossibilité de faire venir sa famille, les carences de l'infrastructure et des services dans les bases onusiennes seraient dissuasives pour nombre de femmes potentiellement candidates.

La deuxième constellation d'obstacles, plus immatérielle, touche aux biais découlant des rôles de genre traditionnels. Primo, même lorsqu'elles se sont engagées dans les professions de la sécurité, les femmes continuent de porter une double responsabilité : celle de leur travail certes, mais aussi celle de leur famille pour lesquelles elles continuent d'être en première ligne.

À cet égard, les déploiements à l'international seraient prohibitifs pour de nombreuses femmes. Deuxio, les représentations traditionnelles semblent prégnantes dans les choix de déploiement des pays contributeurs : les chiffres montrent que, même dans les pays développés et occidentaux où la féminisation des polices et des armées est partiellement acquise, la proportion de femmes déployées en opération de paix reste souvent inférieure à celle des femmes dans les forces de l'ordre, ce qui renforce l'idée que le problème n'est pas uniquement un « manque de femmes à envoyer »³⁰. Certaines études³¹ tendent à montrer que les caractéristiques d'une mission sont déterminantes dans le choix d'envoyer, ou non, des femmes ; ainsi, celles-ci seraient surtout déployées là où les risques sont les plus faibles et bien moins dans les pays les plus pauvres et ceux qui ont été le théâtre de violences sexuelles massives³². Ces éléments indiquent la persistance de visions patriarcales qui tendent à considérer, d'une part, que les femmes ne sont pas déployables dans les zones de conflit exacerbé et ceci quand bien même les recherches tendent à montrer qu'elles n'y sont pas moins efficaces que leurs collègues masculins³³, d'autre part qu'il faut éviter aux femmes de se retrouver dans des situations à risque³⁴. Bien évidemment, nombre de femmes peuvent avoir elles-mêmes intériorisé cette vision-là et ne voudraient pas être déployées dans des zones à risque et ceci d'autant plus qu'elles se sentiraient responsables du devenir de leur famille et ne sauraient prendre le risque d'être exposées.

Certains des obstacles relevant de ces deux premières constellations pourraient être levés, tout au moins en partie, par des politiques volontaristes et ciblées des États contributeurs et de l'ONU : renforcement du recrutement de femmes dans les polices et armées nationales ; développement par l'ONU d'outils d'information ciblant les femmes potentiellement candidates afin de démystifier les procédures administratives d'une part, le risque induit par le déploiement d'autre part³⁵; renforcer l'attractivité du déploiement en mission de paix comme emploi pour les femmes³⁶, créer des conditions favorables et multiplier les mesures spécifiques qui permettraient d'éliminer les obstacles matériels à l'enrôlement de femmes³⁷.

Toutefois, ces mesures éventuelles resteraient marginales face aux défis de type politique qui constituent, dans notre typologie ici, la troisième constellation d'obstacles qui entravent l'objectif d'augmentation du nombre de femmes dans les opérations de paix. Quand bien même la question du genre a frayé son chemin jusqu'à l'agenda du Conseil de sécurité et est devenue une dimension fréquente dans le champ du maintien de la paix, il semble bien

30. Kenny, *op. cit.*, p. 2.

31. Cf. Karim & Beardsley, *op. cit.*, et Annika Berg et Elin Bjarnegård, « Dissecting gender imbalance. A horizontal perspective on when risk matters for the assignment of women to UN peacekeeping missions », *Res Militaris*, n° 2, février 2016, p. 1-14.

32. Kenny, *op. cit.*, p. 6.

33. Kenny, *ibid.*, et Megan H. MacKenzie, « Let Women fight. Ending the U.S. military's female combat ban », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2012.

34. Ce qui contraste évidemment avec la mollesse, encore très largement répandue, de l'immense majorité des pays à lutter avec détermination, sur leur propre territoire, contre les violences, y compris sexuelles, perpétrées contre leurs citoyennes et résidentes.

35. United Nations, *System-wide strategy on gender parity*, New York, UN, octobre 2017, p. 38.

36. Certains plaident, à l'instar de Charles Kenny, pour augmenter les salaires des femmes déployées.

37. United Nations, *op. cit.*, p. 5.

qu'elle y demeure une variable utilisée de manière peu constante, diversement comprise, et pour laquelle, au final, assez peu d'acteurs se mobilisent pleinement.

Autrement dit, à part pour ses tenants les plus fervents et qui sont, le plus souvent, extérieurs au système onusien, la dimension du genre relève davantage d'une mode – une coloration à apporter aux missions et efforts de paix, un phrasé à respecter... – que d'un véritable combat basé sur une volonté de faire avancer l'agenda FPS dans ses aspects les plus transformateurs. À cet égard, il s'agirait, bien plus que de simples failles dans la mise en œuvre de l'agenda³⁸, d'un manque de compréhension et d'adhésion aux enjeux dérivant de cet agenda. En résulte une mise en œuvre « fragmentée et (...) régulièrement désavantagée vis-à-vis d'autres considérations politiques » de manière à ce qu'existe « toujours un écart immense entre les politiques et les réalités vécues par les femmes engagées dans les processus de paix et qui préconisent les droits de femmes »³⁹.

Outre le fait que certains États membres résistent de manière explicite ou implicite, délibérée ou incidente, aux prescriptions de l'agenda FPS parce que les visions qu'ils portent sont différentes, voire divergentes, un manque de conviction par rapport aux objectifs profonds de cet agenda semble pouvoir expliquer le décalage considérable entre les engagements discursifs et les pratiques réelles non seulement en matière de déploiement de personnel féminin dans les opérations de paix mais dans les autres dimensions de l'agenda. L'analyse proposée par Jennings apporte un éclairage complémentaire sur cette tension en mettant en exergue deux visions de l'agenda FPS⁴⁰.

La première vision relève d'une approche fondée sur les droits et une compréhension du genre comme un ensemble acquis de rôles sociaux ; l'ouverture du maintien de la paix aux femmes est considérée comme un droit en soi n'ayant pas besoin de justification complémentaire et porteur d'une transformation réelle des rôles de genre. La deuxième vision est instrumentale et basée sur un argument d'efficacité opérationnelle ; marquée plutôt par une perception essentialiste des genres, elle considère que le déploiement de plus de femmes dans les missions de paix permettra d'en améliorer les résultats grâce aux qualités intrinsèques que celles-ci auraient. Or c'est cette deuxième vision, dont la portée transformatrice est très limitée, qui prévaut très largement aujourd'hui dans les pratiques et les discours des praticiens, décideurs et politiciens favorables à l'accroissement numérique des femmes dans les opérations de paix⁴¹. Il devient dès lors plus aisé de faire passer la dimension du genre au deuxième plan dans l'univers de l'agenda FPS et du maintien de la paix, voire de l'exclure, face à d'autres calculs instrumentaux mis en avant dans telle ou telle situation. D'autant plus que, comme l'analyse Jennings, les tenants de cette vision tendent à surestimer les retombées positives *automatiquement*

38. Ou « *implementation gaps* » selon la terminologie anglo-saxonne adoptée par les acteurs qui, voyant le verre à moitié rempli, cherchent à faire évoluer les pratiques en pointant les avancées et en multipliant les recommandations (par exemple, voir Security Council Report, *Women, Peace and Security: Closing the Security Council's Implementation Gap*, Research Report n° 2, février 2017.

39. Working Group on Women, Peace and Security, *Lettre ouverte aux Représentants Permanents auprès des Nations unies: Recommandations sur le Débat ouvert du Conseil de Sécurité sur les Femmes, la Paix, et la Sécurité (FPS)*, 13 octobre 2017.

40. Jennings, *op. cit.*

41. Jennings, *op. cit.*, p. 10.

généérées par la participation d'un plus grand nombre de femmes aux missions de paix et peuvent parfois avoir du mal à convaincre chiffres à l'appui.

À l'opposé de celle fondée sur les droits, cette vision instrumentale tend à ôter à la dimension du genre un éventuel caractère impératif et s'accommode très bien d'un manque de volontarisme politique en la matière⁴². À cet égard, il est intéressant de noter que les quelques réalisations marquantes dans ce domaine ont vu le jour grâce, précisément, au volontarisme affiché par l'un ou l'autre « entrepreneur de normes ». Ainsi, l'ONU doit le tout premier déploiement d'une unité de police constituée intégralement féminine, déployée par l'Inde au Libéria en 2006, à l'alliance entre Mark Kroeker, alors à la Direction de la Division de la police au sein du département des opérations de paix et Kiran Bedi, membre de la police indienne et conseillère à l'ONU et qui était en position de « vendre » l'idée au gouvernement indien⁴³. Les performances rwandaises, y compris en matière de femmes déployées dans les forces de police onusiennes, sont pour leur part notoirement liées à une politique très proactive de la part du président Kagamé visant à ériger son pays en modèle de l'égalité des genres. Bien que sujette à débat sur ses dimensions qualitatives et transformatrices⁴⁴, cette politique a donné au pays un Parlement à 64 % féminin, et des contingents policiers onusiens féminisés à 42,37 % pour la catégorie en individuel et à 12,22 % pour les unités formées. Un autre exemple de volontarisme politique, est offert par le gouvernement canadien de Justin Trudeau qui, donnant corps à un soutien fort à l'agenda FPS, s'est engagé en mars 2018 à déployer au sein de la MINUSMA un contingent canadien d'environ 200-250 personnes « incluant une part importante de femmes »⁴⁵. Toutefois, de telles initiatives restent assez marginales.

Un autre indicateur qui dénote aussi d'un manque de volontarisme tout en entretenant les biais institutionnels entravant la montée en puissance des femmes dans le maintien de la paix est la persistance d'une composition massivement masculine aux postes décisionnels dans les instances les plus élevées du système. Non seulement une part infinitésimale de femmes se retrouvent, à travers le monde, à la tête d'États, de gouvernements, de ministères de la Défense et d'affaires intérieures ou encore de différents corps d'armée ou de police, mais très peu de femmes se sont vu confier des responsabilités déterminantes au sein du système onusien : à la grande déception d'aucuns, le Conseil de sécurité a coopté encore une fois un homme (Antonio Guterres) à la fonction de Secrétaire général de l'ONU en dépit de sept candidates féminines de poids⁴⁶. La France, qui détient depuis plus de ans la fonction de Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, a encore une fois nommé un homme,

42. Traitant de la problématique plus globale de la parité, un document récent de l'ONU pointe en premier lieu le manque de volonté politique sur le long terme (*sustainable*, en anglais) ; cf. United Nations, *System-wide strategy on gender parity*, *op. cit.*, p. 5.

43. Cf. Lesley J. Pruitt, *The Women in Blue Helmet. Gender, Policing, and the UN's First All-Female Peacekeeping Unit*, Oakland, University of California Press, 2016, p. 27-29 ; 34-40.

44. Voir notamment le reportage nuancé d'Alexandra Topping, « Rwanda's women make strides towards equality 20 years after the genocide », *The Guardian*, 7 avril 2014.

45. Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Lettre d'information – avril 2018.

46. Selon Jean Krasno, professeure au City College of New York et à la tête d'une campagne en faveur de l'élection d'une femme à la tête de l'ONU, « There were seven outstanding women who put their whole heart into their candidacy and all of them have been abandoned [...] » ; citée par E.A. Crunden, *The U.N.'s new top diplomat is a disappointment for diversity*, ThinkProgress, 6 octobre 2016 (<https://thinkprogress.org/u-n-secretary-general-selection-is-a-letdown-for-women-and-for-eastern-europe-787b8f254253/>).

Jean-Pierre Lacroix pour succéder à Hervé Ladsous en avril 2017⁴⁷. Ce n'est qu'en 2014 que fut désignée la toute première femme commandant une mission de paix onusienne, Kristin Lund, Norvégienne. Il n'est sans doute pas anodin que la mission qui lui a été confiée soit précisément celle déployée dans le cadre d'un conflit plongé dans une longue hibernation, celui de Chypre.

Bien que cela soit très difficile, voire impossible à étayer car les décideurs eux-mêmes n'ont pas forcément conscience des perceptions, normes et biais qui orientent leurs décisions, il n'est pas abusif de poser l'hypothèse que, dans tout ce qu'elle a de positif, cette nomination ne rompt que partiellement avec la tendance avérée à éviter le déploiement de femmes dans des missions à risque, et à les consigner plus souvent dans des tâches leur permettant de rester dans les bases onusiennes ou à assurer des tâches de deuxième ligne, à connotation genrée, telles que le soin.

Derrière ces obstacles de type politique constituant la troisième constellation, se profile déjà la quatrième, encore plus immatérielle, mais profondément structurante d'une humanité qui a évolué sur le mode d'une quasi-universalisation du patriarcat. Ce dernier produit un système social, tant matériel qu'idéal, qui repose sur une domination des hommes sur les femmes, qui naturalise cette structure de pouvoir, la transformant en un donné reposant sur des caractéristiques non pas sociales mais naturelles, essentielles⁴⁸. Bien que les différents courants féministes aient déjà largement dévoilé les ressorts de cette domination et que les avancées, dans certaines parties du monde, des droits des femmes soient incontestables, il n'en demeure pas moins que les structures patriarcales continuent de se pérenniser, partout, porteuses notamment de cette idée selon laquelle une femme n'est pas un acteur « naturel » de la sécurité, des conflits, des négociations, etc. Il est certain que le phénomène est profondément différent d'un pays à l'autre, d'une société à l'autre. Sans entrer dans un débat sur la nature qualitative ou quantitative des différences, presque nulle part sur la planète les femmes n'ont acquis des droits, des protections et des opportunités pleinement égales à celles des hommes⁴⁹. Et il en va de même au sein de la machinerie onusienne et de ses rouages liés au maintien de la paix.

En dernier ressort donc, une plus grande participation féminine dans les opérations de paix continue de se heurter aux multiples verrous développés au cours des millénaires par un patriarcat qui infuse, à l'un ou l'autre degré, et d'une manière ou d'une autre, les univers socio-culturels de l'immense majorité des acteurs qui gravitent dans ce domaine de la virilité qu'est le maintien de la paix.

47. Marie Bourreau, « ONU : Paris garde la main sur les opérations de maintien de la paix », *Le Monde*, 15 février 2017.

48. Parmi les travaux pionniers sur le patriarcat, ses ressorts et ses conséquences en matière de domination des femmes et les prescriptions de rôle qui y sont rattachées, voir Gerda Lerner, *The Creation of patriarchy*, New York, Oxford University Press, 1986 ; Sylvia Walby, *Theorizing patriarchy*, Oxford/Cambridge, Basic Blackwell, 1990.

49. Nonobstant des critiques possibles sur les indices pris en compte pour le calcul de ses indices, le *Global Gender Gap Index* du World Economic Forum indique, pour 2016, que le score le plus élevé en matière d'égalité des genres revient à l'Islande et correspond à 0,874 sur 1 ; en comparaison, le score est le plus bas, celui du Yémen, est de 0,516 (cf. <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/rankings/>).

Non pas que les choses ne puissent pas évoluer, mais le patriarcat est tellement profond et diffus, omniprésent et intériorisé, une sorte d'infrastructure socio-culturelle qui sous-tend l'infinité de normes sociales à travers le monde qui relèguent les femmes à la marge des affaires publiques, et en particulier sécuritaires, que son impact dans le domaine du maintien de la paix ne peut s'éroder que par des politiques extrêmement volontaristes qui permettront d'en faire sauter, l'un après l'autre, les innombrables verrous que nous avons essayé de rendre visibles au travers des quatre constellations d'obstacles. Mais cela suppose une grande réflexivité dans les pratiques afin de les extraire à l'influence, souvent invisible, de la hiérarchie des genres, et une acceptation du caractère potentiellement transformatif de l'agenda FPS.

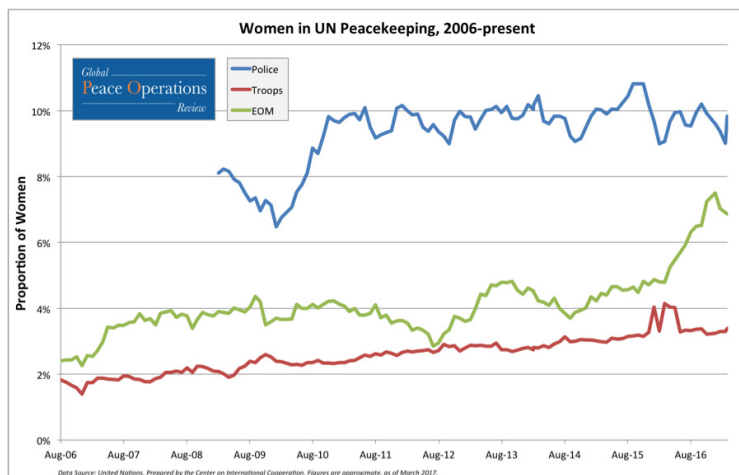
Conclusion

Même si un chemin certain a été parcouru depuis une vingtaine d'années dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix, sécurité », il convient de reconnaître que, jusqu'à ce jour, la compréhension des enjeux liés au déploiement de femmes dans les opérations de paix onusiennes varie significativement selon les acteurs et contribue à enrayer les efforts concrets en la matière en dépit des discours et des objectifs affichés par les plus hautes instances de l'Organisation et de multiples acteurs, étatiques ou non, s'intéressant à la problématique. Le diagnostic sur les obstacles montre leur échelonnement sur une multitude de niveaux qui vont, en surface, des biais induits par le différentiel « filles-garçons » encore présent dans de nombreux pays dans le domaine de l'éducation, l'information autour des opportunités de déploiement ou encore la conception des bases onusiennes et les services qu'elles offrent aux Casques bleus, à l'effet structurant, matériel et idéal, des pratiques et représentations patriarcales qui, tout en profondeur, infusent l'immense majorité des sociétés humaines et naturalisent une panoplie de visions relatives aux rôles de genre qui contribuent à perpétuer les inégalités dont font les frais les femmes et leur mise à l'écart, certes un peu plus relative qu'auparavant mais persistante, du maintien de la paix dans ses différents aspects.

Une fois ce diagnostic posé, force est de constater que le chemin à parcourir en termes de *gender mainstreaming* au sein du maintien de la paix onusien est encore très long et d'autant plus aléatoire que les discours et les pratiques qui le promeuvent restent souvent prisonniers d'une vision essentialiste des rôles de genre. Bien évidemment, constater l'existence de ce piège ne devrait pas servir à détricoter ce qui a déjà été mis en place mais à porter un regard critique, et surtout réflexif, sur les approches et les pratiques actuelles, les stratégies avancées par certains protagonistes, ainsi que leurs soubassements normatifs, pour dépasser ce qui continue d'entraver le potentiel d'une inclusion pleine et entière des femmes dans le maintien de la paix.

Annexes

Graphique 1. Les femmes dans le maintien de la paix onusien de 2006 à aujourd'hui



Source : Global Peace operations Review (<http://peaceoperationsreview.org/featured-data#gender>)

Tableau 1. Proportion des femmes dans les missions de paix de l'ONU, en pourcentage¹

	Experts militaires	Troupes militaires	Police (déploiements individuels et en unités constituées)
2005	2,01	1,63	/
2006	2,31	1,87	/
2007	3,48	1,93	/
2008	3,70	2,20	/
2009	3,74	2,42	7,26
2010	4,14	2,42	8,70
2011	3,97	2,54	9,67
2012	3,39	2,75	9,64
2013	4,48	2,81	9,91
2014	4,14	2,93	9,73
2015	4,55	3,09	10,23
2016	5,93	3,56	9,7
2017	6,59	3,51	9,55
Moyenne 2011-2017	4,72	3,03	9,78
Objectifs fixés en 2006		10 %	20 %

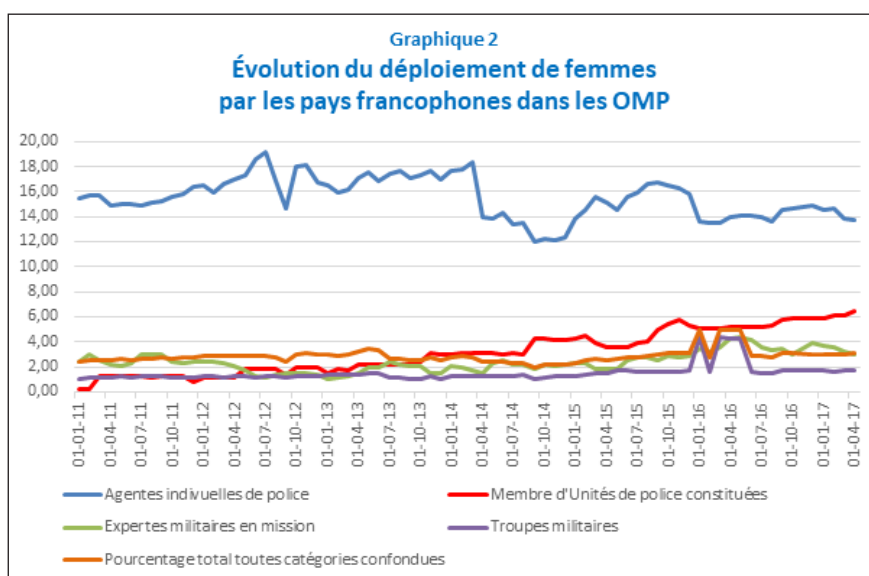
Tableau 2. Pourcentage de femmes déployées par contributeur (ordre décroissant) et catégorie (cumulé janvier 2011-avril 2017)²

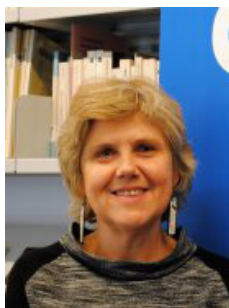
Contributeur par ordre d'importance	Policiers en individuel	Unités de police formées	Expertes en mission	Troupes militaires	Total agrégé
Éthiopie	4,48	0	10,61	5,83	5,92
Bangladesh	4,56	11,51	0,18	0,49	2,38
Inde	9,65	9,75	3,03	0,35	1,53
Rwanda	42,37	12,22	1,12	1,78	4,30
Pakistan	10,68	0,04	0,00	0,25	0,35
Népal	5,50	6,77	1,32	2,00	2,77
Égypte	0,46	0,00	0,02	0,05	0,06
Sénégal	4,65	2,51	1,56	0,56	1,35
Indonésie	26,27	0,00	0,05	1,27	1,47
Tanzanie	24,40	0,00	14,38	4,72	6,14
Ghana	33,52	15,33	9,74	7,93	9,97
Chine	2,05	3,86	0,00	2,63	2,62
Burkina Faso	22,28	3,00	0,00	1,57	3,43
Moyenne	14,68	5,00	3,23	2,26	3,25

1. Ce tableau a été réalisé par l'auteure. Pour les années 2005 à 2010, les chiffres ont été extraits du tableau consolidé par le DOMP (https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gender_sces1325_chart.pdf). Pour les années suivantes, les chiffres ont été calculés à partir des données mensuelles disponibles sur la page « genre » des opérations de maintien de la paix (<https://peacekeeping.un.org/en/gender>). À noter que depuis mai 2017, la catégorie « troupes militaires » distingue entre « troupes » et « officiers d'état-major », mais ce changement n'a pas été intégré dans le tableau car trop récent pour être révélateur d'une tendance. Notons seulement que, entre mai et novembre 2017, la moyenne en pourcentage des femmes officiers d'état-major s'élevait à 7,01 %, contre 3,6 % pour les femmes déployées dans le cadre des contingents militaires.
2. Ces chiffres ont été calculés par l'auteure à partir de la base de données « genre » « IPI Peacekeeping Database » du site « Providing for peacekeeping ». Ils comportent donc les mêmes limites que cette base de données qui, bien que sérieuse et assez complète, n'accuse pas moins ici ou là une petite défaillance (erreur sur le renseignement de femmes déployées par le Maroc dans des contingents militaires). Par ailleurs, seules ont été travaillées les données à partir de 2011 (la base intégrant les données de 2009 et 2010). La base de données s'arrêtait, au moment de son exploitation, au mois d'avril 2017.

Tableau 3. Pourcentage de femmes déployées par contributeur et catégorie Agrégation francophone / non francophone (cumulé janvier 2011-avril 2017)

	Contributeur par ordre d'importance	Police Individuel	Unités de police formées	Expertes en mission	Troupes militaires	Total agrégé
Pays non francophones	Éthiopie	4,48	0	10,61	5,83	5,92
	Bangladesh	4,56	11,51	0,18	0,49	2,38
	Inde	9,65	9,75	3,03	0,35	1,53
	Pakistan	10,68	0,04	0	0,25	0,35
	Népal	5,5	6,77	1,32	2	2,77
	Indonésie	26,27	0	0,05	1,27	1,47
	Tanzanie	24,4	0	14,38	4,72	6,14
	Ghana	33,52	15,33	9,74	7,93	9,97
	Chine	2,05	3,86	0	2,63	2,62
	Moyenne	13,46	5,25	4,37	2,83	3,68
Pays francophones	Rwanda	42,37	12,22	1,12	1,78	4,3
	Égypte	0,46	0	0,02	0,05	0,06
	Sénégal	4,65	2,51	1,56	0,56	1,35
	Burkina Faso	22,28	3	0	1,57	3,43
	Moyenne OIF	17,44	4,43	0,68	0,99	2,29





Claire Kupper assure la coordination des travaux au sein de l'équipe « Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique » du GRIP. Elle a rejoint le GRIP en 2011 après une grande expérience dans le secteur associatif dans les domaines de l'humanitaire et de la coopération au développement et dans le secteur institutionnel à la Commission européenne. Elle a passé également plusieurs années sur le terrain, essentiellement en Afrique (entre autres en Côte d'Ivoire, RDC et Rwanda). Ses travaux concernent plus spécifiquement la gouvernance des ressources naturelles et les questions relatives à la société civile en Afrique subsaharienne.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

VERS UNE GESTION RESPONSABLE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX



Crédit photo : ONU / Albert González Farran

Introduction

« *Le rapport entre le militaire et l'environnement renvoie traditionnellement à une notion contradictoire avec celle du développement durable¹ ».* En effet, longtemps utilisé comme arme de guerre à des fins stratégiques et tactiques, l'environnement est devenu au fil du temps une préoccupation dans l'univers militaire.

La multiplication des crises et conflits, les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes, ont progressivement imposé l'idée d'une gouvernance environnementale et d'une gestion des ressources naturelles, à l'échelle planétaire.

La prise en compte de ces préoccupations dans le domaine militaire est cependant récente. Dans le champ particulier des opérations de paix des Nations unies, l'idée d'une réduction de l'empreinte environnementale s'est imposée à partir de 2008 à la suite d'un inventaire² qui démontrait que les opérations de paix (OP) représentaient plus de la moitié de l'empreinte environnementale du système global des Nations unies.

La première politique environnementale esquissée par les Nations unies date toutefois de 2009. Elle découle aussi du contexte particulier de ces opérations : zones de conflits où les questions sécuritaires et opérationnelles sont soumises à des conditions logistiques contraignantes, lorsqu'il s'agit de campements éloignés où les infrastructures de base essentielles à la vie des troupes doivent être montées de toutes pièces. Plus singulièrement, on peut pointer la mise en tension des besoins de ravitaillement des troupes déployées sur un théâtre d'opération de paix avec ceux des populations du pays hôte, se traduisant en une compétition de fait pour l'accès aux ressources vitales, telles que l'eau notamment, sans oublier la pression sur des écosystèmes vulnérables.

Si réduire les impacts environnementaux des missions apparaît comme une nécessité, d'autres enjeux sont pris en considération, comme les risques sanitaires et sécuritaires pour le personnel et les communautés locales, sans négliger la question des coûts. La mort de près de 10 000 personnes lors de l'épidémie de choléra survenue à Haïti en octobre 2010 à proximité d'un camp de la MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti) a frappé les esprits. En cause, les eaux usées et contaminées directement déversées dans un affluent de l'Artibonite, fleuve près duquel était installé le campement de la MINUSTAH. Quant aux risques sécuritaires, ils sont loin d'être négligeables. Au Mali, les convois³ de ravitaillement de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) font fréquemment l'objet d'attaques sanglantes.

-
1. Ph. Boulanger, Du bon usage de l'environnement par les armées : le début des stratégies nationales militaires de développement durable, Cahiers de géographie du Québec, vol. 54, n° 152, 2010, p. 313-336.
 2. Lancé à l'initiative de Ban Ki-Moon, cet inventaire s'inscrit dans une démarche de neutralité climatique. Moving towards a climate neutral UN, The UN system's footprint and efforts to reduce it, UNEP, 2009.
 3. Les convois fluctuent entre 50 et 120 véhicules qui s'échelonnent sur plusieurs dizaines de kilomètres et sont escortés par une trentaine de véhicules (entre 140 et 160 hommes) selon le convoi. Il arrive qu'un convoi onusien puisse seulement parcourir une centaine de kilomètres en 48 heures en raison de risques sécuritaires ou d'une piste difficilement praticable.

Les OP cherchent donc à se tourner vers des alternatives énergétiques afin de minimiser les risques⁴ et les coûts.

Huit ans après l'adoption de la première politique environnementale, le Département d'appui aux missions (DAM) a élaboré une nouvelle stratégie. Cette dernière permettra-t-elle d'atteindre la volonté affichée d'une « présence responsable ⁵ » des opérations ? Cette notion renvoie au principe de précaution « *do no harm* » (ne pas nuire), garant de la confiance des populations. Afin de répondre à cette question, cette note retrace les principaux jalons de la préoccupation environnementale dans les OP depuis la prise de conscience de l'empreinte écologique des opérations, de la mise en place progressive de la politique environnementale en 2009, jusqu'aux ambitions de la nouvelle stratégie de 2017. Par ailleurs, nous aborderons les défis d'une présence responsable des OP, dans la perspective d'une implication plus volontariste des pays francophones contributeurs de troupes sur la thématique environnementale.

1. L'empreinte écologique⁶ des OP : point de départ d'une politique environnementale

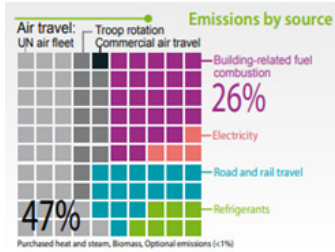
Les campements des opérations onusiennes, qui peuvent abriter jusqu'à des milliers de personnes, sont conçus comme de véritables petites villes montées de toutes pièces pour une durée variable de quelques mois à des dizaines d'années, la moyenne étant de sept ans. Un campement standard englobe : infrastructures de logement et sanitaires, routes, pistes d'atterrissage, approvisionnement en nourriture, eau et énergie, production et évacuation des déchets, stockage de pétrole et de matériel militaire dont des armes et des substances toxiques. Ces missions requièrent un support logistique considérable afin d'être déployées rapidement avec une infrastructure aussi légère que possible et dans des espaces la plupart du temps éloignés et dépourvus d'accès à l'eau et à l'électricité, démunis de système de traitement des déchets voire dans des milieux en proie à des conflits.

Au même titre que celle d'une ville ou même pays, l'empreinte écologique des opérations⁷ peut être mesurée et n'est pas négligeable. Ainsi, pour l'année 2015, l'ensemble des missions de terrain produisaient plus de 50 % des émissions et des déchets de l'ensemble du système onusien⁸.

-
4. En Afghanistan, l'armée américaine a calculé qu'un soldat ou civil était tué ou blessé pour 24 convois de ravitaillement de carburant et un pour 34 convois de ravitaillement en eau. A. Waleij et B. Liljedahl « The gap between buzz words and excellent performance: the environmental footprint of military and civilian actors in crises and conflict settings », FOI, mars 2016.
 5. Rapport HIPPO (High-Level Independent Panel on Peace Operations) « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95 –S/2015/446, juin 2015.
 6. L'empreinte écologique vise à mesurer l'impact des activités humaines sur les écosystèmes et se calcule généralement en surface. Particulièrement développé à la fin des années 1990, cet indicateur est calculé et publié annuellement par l'association WWF depuis 1999. Plusieurs composants interviennent pour le calcul de l'empreinte écologique dont l'empreinte carbone représente plus de la moitié de l'empreinte écologique totale.
 7. L'UNEP, le programme des Nations unies pour l'environnement, a mené une évaluation préliminaire des demandes en ressources et des pratiques dans deux missions « Assessment of energy, water and waste. Reduction options for the proposed AMISOM HQ Camp in Mogadishu, Somalia and the support base in Mombasa, Kenya » UNEP/DFS/UNSOA, Technical report, 2010.
 8. Greening the Blue, The UN system's environmental footprint and efforts to reduce it, UNEP, Report 2016.

Ce pourcentage élevé s'explique partiellement car les campements des opérations sont à la fois des lieux de travail et de vie, contrairement aux agences⁹ onusiennes.

Key figures	
Total emissions ²	972 304,8 t CO ₂ eq
Emissions per staff member	8,5 t CO ₂ eq
Air travel per staff member	4,0 t CO ₂



Émissions des gaz à effet de serre pour le DAM (20 missions) en 2008 « Moving towards a climate neutral UN, The UN system's footprint and effort to reduce it » UNEP, 2009, p. 49.

Soucieux de combattre les effets du changement climatique et d'engager les Nations unies à atteindre la neutralité climatique, le Secrétaire général Ban Ki-moon lance en 2008 le premier inventaire des émissions de gaz à effet de serre des Nations unies. Selon cet inventaire, les OP représentaient 56 % du total de l'empreinte carbone du système global onusien, soit 8,5 tonnes CO₂eq/personne.

Les données de 2015 sont similaires soit **8 tonnes CO₂eq/personne**¹⁰ pour les missions DAM/DAP/DOMP¹¹ (environ 150 585 personnes dont 120 000 militaires). La moitié de ces émissions sont produites par les installations (air conditionné, éclairage, etc.), l'autre moitié est répartie entre les déplacements aériens et, dans une moindre mesure, les autres déplacements.

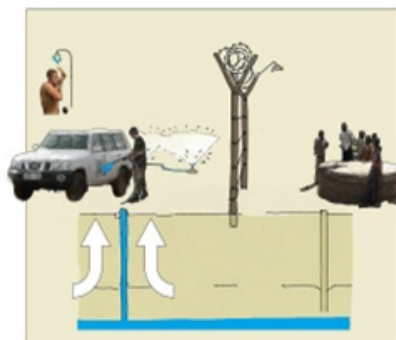
Les missions de terrain produisent par ailleurs en moyenne **677 kg de déchets/personne/an**¹² (soit 1,85 kg/p/jour)¹³. Aux déchets habituels causés par l'activité humaine (nourriture, carton, papier, verre, plastiques, etc.) s'ajoutent les déchets dangereux liés aux stocks d'armes et à l'utilisation de produits chimiques, ainsi que les terres contaminées notamment aux environs des réservoirs de carburant¹⁴. L'évacuation des déchets reste problématique en particulier pour les déchets dangereux car en l'absence de filières de traitement dans le pays hôte, la seule option est souvent d'envoyer les déchets vers le pays du contingent qui les a produits.

Les besoins en consommation d'eau sont quant à eux évalués à **84 litres**¹⁵ par jour et par personne (cuisines, toilettes, nettoyage et air conditionné, nettoyage des équipements, eau potable) multiplié par les milliers de personnes déployées dans le cadre des missions comme la MINUSMA ou la MONUSCO (RDC), ce chiffre atteint des centaines de millions de litres d'eau captées à partir de l'eau de surface ou des nappes souterraines du pays hôte.

- Ces dernières (UNICEF, PNUD, etc.) occupent des bâtiments leur servant uniquement de bureaux. Ceux-ci se situent la plupart du temps dans les agglomérations urbaines où les infrastructures existent.
- La moyenne mondiale se situe autour de 4 tonnes CO₂ (données BM) : donnees.banquemondiale.org/indicateur
- DAM : département d'appui aux missions ; DAP : département des affaires politiques ; DOMP : Département des opérations de maintien de la paix.
- Greening the Blue, Report 2016, *op. cit.* (données de 2015).
- La moyenne européenne en 2014 est de 475 kg/habitant/an (données Eurostat).
- Environ 100 tonnes de terre contaminée ont été retirées des sites de l'ONUCI (A/71/836 par 192).
- « Assessment of energy, water and waste. Reduction options for the proposed AMISOM HQ Camp in Mogadishu, Somalia and the support base in Mombasa, Kenya », *op. cit.* L'UNHCR a défini un standard de 22 litres/jour/personne pour les camps de réfugiés. À titre de comparaison : consommation supérieure à 250 litres/personne/jour : Canada, États-Unis, Japon, Suisse ; de 130 à 160 litres/personne /jour : Danemark, France ; de 10 à 20 litres/personne /jour : Afrique subsaharienne. Source : www.cieau.com/eau-transition-ecologique

C'est le cas au Mali par exemple, où l'eau du campement militaire de Gao est puisée à plusieurs centaines de mètres de profondeur dans la même nappe aquifère que celle de la ville de Gao¹⁶, le risque d'assécher la ville doit donc être évité. Dans ces zones où l'eau est rare, les opérations doivent mettre en place des installations pour la collecte, le traitement et la distribution de l'eau.

L'approvisionnement et le traitement des eaux usées représentent un défi permanent, en particulier dans les zones arides où moins de 40 % de la population a accès à une eau propre. Même si un quota plus faible – 45 litres/jour – est visé, comme dans le cas de la MINUSMA.



Utilisation de l'eau en provenance des nappes phréatiques : dans un campement ONU et par les communautés locales (FOI, Suède).

Outre la réduction de l'empreinte écologique, la reconnaissance des liens entre la gestion des ressources naturelles et la prévention des conflits¹⁷ s'est progressivement imposée dans la prise en compte des questions environnementales dans les OP. Néanmoins, dans le domaine militaire ces préoccupations sont apparues tardivement car elles demandent d'être adaptées¹⁸ aux spécificités des activités militaires où le principe d'opérationnalité¹⁹ prime sur les autres considérations. Dans ce domaine, l'OTAN a devancé les Nations unies, en adoptant en 2003²⁰ « *Les Principes et dispositions militaires OTAN en matière de protection de l'environnement* ». L'Union européenne quant à elle, s'est également dotée de sa propre politique en matière militaire mais seulement en 2012 « *EU military concept environmental protection and energy efficiency for EU-led military operations* ».

2. La politique environnementale de 2009 : une ligne de conduite pour l'ensemble des missions

À partir des années 1990, la multiplication des missions de maintien de la paix et les premières conférences internationales sur le développement durable, dont celle de Rio en 1992, ont favorisé les réflexions et la prise en considération de l'impact des OP sur l'environnement. Témoin de cette évolution, parmi les dix règles du « Code de conduite

16. Entretien avec W. Finet, MIL, Belgique.

17. Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1625 (2005).

18. La gestion environnementale des OP s'inspire des directives existantes dans le domaine civil comme la norme ISO 14001, le Système de management environnemental (SME), l'analyse d'impact environnemental (AIE), l'analyse initiale environnemental (AIE).

19. Dans un campement de Gao, 1 500 repas sont servis trois fois par jour dans des assiettes, gobelets et couverts en plastique récoltés par un contractant malien à des fins de recyclage. Ce choix est justifié par des raisons d'hygiène et le manque d'eau.

20. Voir OTAN MC 469/1, revu en 2014.

personnelle applicable aux Casques bleus » (1998), la règle 8 concerne le respect et la promotion de l'environnement des pays hôtes.

Le « Code de conduite des fournisseurs des Nations unies » adopté en 2006 (et révisé en 2013), contient également des recommandations environnementales pour les fournisseurs de l'ONU en matière de produits chimiques et matières dangereuses, d'eaux usées et déchets solides, d'émissions et de réduction dans la production des déchets. Lors du déploiement, les contingents font appel la plupart du temps à leurs fournisseurs du pays d'origine, parfois du pays hôte. Ainsi, à Gao au Mali, c'est un contractant malien²¹ qui assure la récolte des déchets plastique.

Toutefois, c'est en 2009 qu'est posé le premier jalon d'une réelle avancée, avec l'adoption de la première « Politique environnementale applicable aux missions des Nations unies sur le terrain » (PE). La politique entend « *définir à l'intention des missions les normes minimales à respecter en matière d'environnement* » afin de « *minimiser autant que possible l'impact de ses activités et celles de son personnel sur l'environnement et de protéger la santé humaine* ».

Cependant, d'un **point de vue légal**, en matière de protection et de gestion de l'environnement, **ce sont les procédures du pays hôte d'une opération militaire doivent qui être appliquées**. Ce qui implique que la législation nationale et locale doit être connue. En l'absence de celles-ci, ce sont les traités internationaux qui fixent les normes à respecter. Ici s'opère déjà une ligne de partage entre les pays contributeurs majeurs de troupes, souvent dépourvus de véritables politiques environnementales, et d'autres nations participantes dont les contributions humaines sont les moins nombreuses. Parmi ces dernières, plusieurs possèdent leurs propres politiques et réglementations parfois très avancées dans ce domaine, comme la Suède, l'Allemagne, la Belgique etc. et peuvent toutefois décider d'appliquer des normes plus strictes que celles du pays hôte. D'autres pays, précisément ceux dont la majorité des contingents sont issus, n'ont pas développé de tels standards. Depuis l'adoption de la PE onusienne, les opérations de l'ONU bénéficient d'une ligne de conduite pour l'ensemble des nations participantes, fondée sur des standards acceptables au niveau international, ce qui devrait réduire l'écart entre les cultures environnementales des différents contingents.

Par ailleurs, la PE de l'ONU ne mentionne ni la responsabilité collective ni celle des pays participants, contrairement à la doctrine de l'OTAN selon laquelle « lorsqu'ils mènent des activités militaires, l'OTAN et les pays participants ont une responsabilité collective en matière de protection de l'environnement. Toutefois, chaque pays est en définitive responsable des actions de ses propres forces ». Le concept européen en la matière, adopté en 2012, insiste également sur la responsabilité commune et fait référence au principe du « pollueur-payeur ». La réglementation environnementale de l'armée belge par exemple précise « *Pour tous les types d'OP (ONU, OTAN, Union européenne, coalition, national...), chaque nation conserve la responsabilité juridique et financière finale pour les dommages environnementaux occasionnés dont elle est à l'origine* ».

21. Entretien avec W. Finet, MIL, Belgique.

On comprend mieux la portée de ce principe, à la lumière de l'épidémie de choléra qui a éclaté en 2010 à Haïti à proximité d'un camp de la MINUSTAH et a provoqué la mort de milliers de personnes.

La PE s'attarde en particulier sur **la chaîne de commandement** ou « *green hierarchy* » et les responsabilités qui en découlent. La PE prévoit ainsi la nomination d'un chargé de mission environnement (Article 22)²² et d'un référent²³ sur ces questions au sein de la composante militaire. Ce dernier, est chargé, entre autres, de l'organisation des séances d'information à l'intention des contingents : « *Tous les personnels, à leur arrivée dans la mission, reçoivent des informations et conseils appropriés concernant leur responsabilité à l'égard des problèmes environnementaux de la mission* ». Le texte est par ailleurs muet sur un quelconque dispositif de formation en phase de pré-déploiement ; il se limite à une simple information dispensée à l'arrivée sur le site de déploiement.

Enfin, la politique énumère les mesures minimum à prendre dans les domaines suivants et applicables à tout le cycle d'une opération : réduction et tris des déchets solides et dangereux, efficacité énergétique, usage approprié de l'eau, traitement des eaux usées et des substances dangereuses, ainsi que la protection des animaux et des plantes sauvages. Parallèlement à l'adoption de cette politique, le Département des Opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département d'appui aux missions (DAM) ont développé un projet de directives²⁴ relatives à l'environnement destinées aux missions des Nations unies sur le terrain. Ces deux documents traitant de l'environnement sont les premiers de la sorte parmi les organes des Nations unies concernés par le maintien de la paix et la sécurité.

3. Une mise en œuvre laborieuse

En 2010, la PE se voit renforcée par la nouvelle « stratégie globale d'appui aux missions 2010-2015 » (A/64/633). Si l'objectif principal était d'améliorer l'efficacité des missions notamment en vue de réduire les coûts, un des objectifs secondaires de la stratégie globale était de « *réduire, au niveau du pays, l'impact écologique des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales de terrain* ». Néanmoins, les efforts concrets restent peu convaincants : les rapports annuels reprennent principalement les objectifs de la stratégie mais les avancées dans ce domaine²⁵ sont rares.

-
22. Le chargé de mission coordonne et dirige les activités de la mission relatives à l'environnement. Il lui incombe d'entreprendre une étude environnementale initiale lors du pré-déploiement et un plan d'action environnemental.
 23. Voir également : Le Manuel destiné aux bataillons d'infanterie des Nations unies (Vol. I – para 2.28 : Environnement, août 2012). Ce manuel précise que le commandement confie à un officier au sein de la composante militaire le soin d'assurer la liaison avec le spécialiste des questions d'environnement de la mission et coordonne les actions relatives aux problèmes environnementaux.
 24. « DPKO/DFS Environmental Guidelines for UN Field Missions », ce manuel ne semble pas avoir été officiellement adopté. Voir S. Ravier, A. C. Vialle, R. Doran, et J. Stokes « Environmental Experiences and Developments in United Nations Peacekeeping Operations, Governance, Natural Resources, and Post Conflict Peacebuilding », 2016.
 25. A/68/637 – 04/12/2013 : selon ce rapport à la FINUL (Liban), l'énergie solaire couvre 15 % des besoins en énergie de la mission et qu'à la MINUAD (Darfour), du matériel permettant d'utiliser l'énergie solaire a été déployé dans ses bases éloignées, il mentionne également des perfectionnements dans le traitement des eaux.

Le rapport publié en 2012 par le PNUE en collaboration avec le DAM et le DOMP, intitulé « *Greening the Blue Helmets, Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations* » livre davantage d'informations sur les évolutions de la PE. Il brosse les grands traits de l'évolution de la prise en considération de l'environnement dans les OP, recense les bonnes pratiques, les technologies et les comportements environnementaux adoptés depuis la politique environnementale de 2009 mais aussi les limites de cette politique, qui est loin d'être alors systématiquement appliquée. Le rapport pointe le caractère isolé des initiatives environnementales et relève les principaux problèmes : manque de ressources, absence de système de suivi, et connaissances lacunaires en matière d'efficacité énergétique.

Surtout, le rapport insiste sur l'absence de formation pré-déploiement systématique sur les ressources naturelles et l'environnement. Et malgré la recommandation de la PE, seules sept missions²⁶ sont alors pourvues d'au moins une personne en charge des questions environnementales à plein temps et ce, trois ans après l'adoption de la PE. En dépit de ces lacunes, le rapport note que l'adhésion à la politique environnementale est bien réelle, elle dépasse la simple réduction de l'empreinte écologique et les retombées en termes de sécurité, de préservation de la santé du personnel des missions et des populations locales. Selon ce rapport, la mise en œuvre effective des pratiques environnementales permet de réduire les tensions et conflits avec les communautés hôtes (selon le principe consistant « à ne pas nuire ») ainsi que de renforcer la responsabilité légale et prévenir les demandes de compensations en cas de litige causés par de potentiels dommages environnementaux (leçons tirées du cas de Haïti).

Au regard des études de cas illustrées (dans les domaines de l'eau, de l'énergie et de la gestion des déchets notamment au Soudan du Sud, en Somalie, à Haïti, au Liberia, en RDC...) et des informations documentées, ce rapport a contribué à une nouvelle étape dans l'appropriation des enjeux environnementaux par les OP.

Fin avril 2013, un nouveau pas semble franchi avec l'inscription, pour la première fois, des préoccupations environnementales dans le mandat d'une mission de maintien de la Paix. L'article 32 du mandat de la MINUSMA demande « *d'étudier les effets sur l'environnement des activités menées par la MINUSMA en exécution des tâches qui lui sont prescrites et, à ce sujet, invite cette dernière à maîtriser ces effets...* ». Hélas cette avancée n'a pas été réitérée lors de l'établissement de la MINUSCA (République centrafricaine) en avril 2014 (S/RES/2149-2014). En revanche, les résolutions de renouvellement des missions au Darfour (S/RES/2113- 2013) et en Somalie (S/RES/2245 – 2015) mentionnent la question environnementale.

Cependant, et ce jusqu'à l'adoption en avril 2017 de la nouvelle stratégie environnementale, la mise en place opérationnelle de la politique se fait attendre comme l'illustrent notamment les quelques lignes consacrées au suivi de la PE dans les rapports annuels du C34 (Comité spécial des opérations de maintien de la paix) :

26. MINUSTAH (Haïti), MONUSCO (RDC), ONUCI (Côte d'Ivoire), FINUL (Liban), MINUL (Liberia), MINUAD (Darfour) et MINUSS (Soudan du Sud).

Le Comité spécial souligne qu'il importe que les missions de maintien de la paix prennent des mesures visant à mettre en œuvre des pratiques environnementales saines dans le but de réduire l'empreinte écologique générale des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

À cet égard, il précise qu'il convient d'observer les dispositions réglementaires de l'Organisation applicables au fonctionnement de ces opérations. (Rapport A/71/19, 2017 para 417)

« (...) attend avec intérêt la mise à jour des politiques environnementales de l'ONU concernant les opérations de maintien de la paix, de sa politique de gestion des déchets et du plan d'action pour l'environnement, et préconise un plus grand recours aux ressources renouvelables, afin de mieux utiliser l'énergie et l'eau, de réduire la production de déchets et d'améliorer la santé, la sûreté et la sécurité des populations locales et du personnel des Nations Unies. (Rapport A/71/19, 2017 para 358)

Même constat du côté des comités chargés de suivre les questions administratives et budgétaires. Néanmoins, on y relève quelques pratiques environnementales adoptées dans certaines missions.

Ainsi, dès 2013, les contrats des chefs de mission comprennent également un objectif de gestion de l'environnement, et pour la première fois, un spécialiste de l'environnement a été déployé dès le démarrage de la MINUSMA. Trois missions (FINUL, MONUSCO et MINUSTAH) ont également élaboré un plan d'action environnemental. Néanmoins, ces évolutions restent limitées à quelques initiatives visant à réduire la consommation d'énergie, d'eau et limiter la production de déchets. Ces initiatives ne sont pas non plus reproduites dans l'ensemble des missions, faute de politique définie dans chacune de ces thématiques et par manque de suivi.

Un regain d'intérêt est perceptible en 2016, avec de nombreux chantiers mis en route, notamment à la suite de l'adoption de l'Agenda 2030 du développement durable par les États membres en 2015 (le 7^e Objectif de développement durable concerne la préservation de l'environnement). Notons aussi le coup d'accélération donné par la nomination d'un conseiller spécial pour l'environnement durant quelques mois. Toutefois dans son rapport (A/71/5 (Vol. II 2017), para 325 à 385), le Comité des commissaires aux comptes constate que certaines missions n'ont pas de politiques ou de plans d'action en matière d'environnement ; des postes de spécialiste sont vacants et la gestion des déchets laisse à désirer dans plusieurs missions. Dans le domaine des formations (para 360), presque tout reste à faire²⁷ :

Le Comité a noté qu'aucun module ou stage obligatoire à la gestion de l'environnement n'était prévu dans le cadre de la formation préalable au déploiement des contingents, ce qui rendait plus difficile pour

27. Une initiation (e-learning) d'une journée a vu le jour en 2012-2013 et jusqu'en 2015 « Introduction to Environment : Natural Resources & UN Peacekeeping ».

les missions de se plier aux exigences de protection de l'environnement dans la mesure où tous les soldats n'avaient pas été sensibilisés à cette question ni aux objectifs de la Politique environnementale et de la politique de gestion des déchets [...]

On le constate, au-delà d'un nombre croissant de pratiques environnementales dans les OMP, il devenait urgent de concevoir, déployer et gérer des opérations plus responsables. C'est la recommandation faite par le groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies, lorsqu'il met l'accent sur une « présence responsable » dans son rapport de juin 2015 et insiste pour renforcer sa mise en œuvre : « *Il faudrait appliquer cette politique environnementale (PE 2009) dans toutes les opérations de paix des Nations unies et en renforcer la mise en œuvre [...]* ».

4. 2017 : une nouvelle stratégie²⁸ prometteuse de missions responsables

Les Nations unies ont défini la protection²⁹ de l'environnement comme un des deux²⁹ aspects majeurs garants d'une présence responsable et d'une empreinte positive des opérations de paix. Comme nous l'avons vu, jusqu'ici, la politique environnementale définie en 2009 s'est montrée insuffisante pour minimiser les incidences du déploiement d'une opération de paix sur l'environnement. La nouvelle stratégie affiche des ambitions fortes pour atteindre d'ici 2023 le déploiement de « *missions responsables, capables de faire preuve de la plus grande efficacité en matière d'utilisation des ressources naturelles et d'agir en minimisant les risques potentiels envers les populations, les sociétés et les écosystèmes, tout en contribuant à exercer un impact positif partout où cela est possible* ». La stratégie s'appuie sur un système de gestion (management environnemental) pour atteindre la performance environnementale dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des déchets et des pratiques ayant une incidence plus générale. La première phase (2017-2020) devra fournir les chiffres de référence et permettre ainsi de définir les cibles à atteindre dans la deuxième phase (2020-2023), qui seront applicables à toutes les missions.

La performance environnementale : l'objectif visé

L'adoption d'un **Système de management environnemental** (SME)³⁰ vise à faciliter le passage du stade des bonnes pratiques ponctuelles à une véritable vision stratégique commune à toutes les opérations. Le SME déjà largement utilisé dans la sphère civile et adopté par de nombreuses entreprises et diverses organisations, est conçu pour évaluer, gérer et améliorer – de façon continue – les performances environnementales

28. Une version résumée est accessible au public et uniquement en anglais « DFS Environment strategy, Executive summary », UN Field support, avril 2007.

29. L'autre aspect étant la lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Voir rapport A/71/809 (2017), p. 12.

30. L'approche de management environnemental de la stratégie se réfère aux exigences et pratiques de la norme internationale ISO 14001 dans ce domaine (sans exiger la certification qui sera volontaire). Cette norme repose sur le principe d'amélioration continue de la performance environnementale par la maîtrise des impacts liés aux activités de la mission.

de leurs activités, conformément aux normes en la matière. La mise en place d'un SME entend combler les lacunes de la politique de 2009, qui ne contenait pas de mécanismes de suivi, ni d'indicateurs de résultats ni encore d'approche de gestion du risque.

Le SME adapté pour les OP s'articule autour de plusieurs axes : une politique globale et des directives spécifiques pour chacun des domaines (énergie, eau, eaux usées, déchets) une planification et une budgétisation, des appuis et accompagnements des opérations, une mise en œuvre opérationnelle, un suivi de la performance et des mécanismes d'évaluation (internes et externes), soutenu par un processus **d'amélioration continue**.

La gestion environnementale s'applique à toutes les phases d'une opération. Lors de la *planification*, une première étude d'impact environnemental³¹ (EIE) évalue les problèmes et les risques environnementaux du site identifié et permet une meilleure anticipation des besoins et des coûts. Lors du *pré-déploiement*, d'autres études³² viennent compléter et documenter les premières évaluations.

Ces études constituent un cadre de référence et permettent de connaître la situation du camp avant son installation, ensuite lors des modifications en cours de mission et enfin lors de la fermeture d'une opération. Elles sont indispensables lorsqu'un litige éclate en raison de dommages éventuels, car sans ces données de base, il est difficile d'établir l'origine des faits.

Dans la phase du *déploiement*, intervient le plan de gestion (ou plan d'action) environnemental afin de s'assurer de la mise en œuvre de la politique. Selon la nouvelle stratégie, chaque mission doit se doter d'un **plan d'action environnemental annuel** (sur base d'un modèle et réalisé avant le 30 avril de chaque année) qui fixe les rôles, les responsabilités et les standards à appliquer, et établit un système de suivi. Le rapport des commissaires aux comptes [A/71/5](#) (Vol. II 2017, para 338) relève qu'en 2016, trois des dix-sept missions ne disposent pas encore de plan d'action pour l'environnement et déplore l'absence d'un modèle pilote pour aider les missions dans cette tâche. Durant les phases de rotation (rotation d'un contingent issu d'un même pays) et de redéploiement (transfert d'autorité à un autre contingent), il faut procéder à un état des lieux, s'assurer que les données soient transférées d'un contingent à un autre et réviser les plans d'action. Enfin, des actions sont entreprises après le retrait des troupes³³ (post-déploiement) : nettoyage et décontamination éventuelle des lieux, rapports, archivages des données, leçons apprises, et transfert d'expériences. Lors de la restitution du lieu au pays hôte, ce même type de transfert doit être opéré.

La mise en place d'un système de gestion environnementale va de pair avec la mise à disposition de ressources humaines compétentes et en suffisance. Toutes les composantes militaires qui ne disposent pas encore d'un référent chargé de

31. En anglais IEA (*initial environment analysis*).

32. En anglais EBS (*environmental baseline survey*).

33. Voir à ce sujet *Environmental issues* dans « Liquidation manual », United nations, Department of field support, Ref. 2012.18.

travailler en liaison avec le chargé de mission environnement³⁴ devront se conformer à la politique environnementale et nommer des points focaux supplémentaires pour faciliter la communication avec le chargé de mission. Sur le terrain, la communication reste problématique.

Dans le campement MINUSMA de Gao par exemple, le référent militaire du contingent allemand, n'a pas de contact avec l'unité environnement³⁵ de la MINUSMA et n'a pas connaissance de l'existence de cette cellule.

Outre divers dispositifs³⁶ destinés à renforcer les compétences et soutenir les opérations sur le terrain, des évaluations sont également en cours afin de cerner les besoins en personnel d'appui et en expertises (ingénieurs et techniciens spécialisés notamment sur les questions d'énergie renouvelable, traitement des eaux, etc.). Il semble cependant difficile d'attirer du personnel hautement qualifié dans des environnements à risque. La nouvelle stratégie précise également que chaque ouverture de poste devrait inclure le profil de compétence et les responsabilités liées à la stratégie environnementale.

Des indicateurs de performance à préciser

Dans un premier temps, la stratégie a fixé des objectifs qualitatifs pour chaque pilier. Ainsi, en terme d'**énergie**³⁷ : il s'agit de réduire la production et la consommation d'énergie des opérations en vue de minimiser l'impact environnemental. Pour y parvenir, elle s'appuie sur le renforcement de l'efficacité énergétique (performance des installations et des groupes électrogènes, parc de véhicules adaptés, etc.) et la promotion des énergies renouvelables – principalement solaires. En 2017, quinze missions utilisent l'énergie solaire, mais les énergies renouvelables représentent moins de 0,1 % de l'électricité produite. Or, la production d'énergie photovoltaïque pourrait satisfaire jusqu'à 15 % des besoins énergétiques³⁸.

Dans le domaine de l'**eau et des eaux usées**³⁹ : l'objectif est de protéger l'eau et réduire les risques potentiels liés à la gestion des eaux usées pour le personnel et les communautés locales et les écosystèmes. Les efforts cibleront la réduction de la consommation par personne, le traitement des eaux usées, les systèmes de récupération d'eau, etc., ainsi qu'un suivi étroit des risques. En 2016, le DAM a fait l'acquisition de 400 stations de traitement des eaux usées. Plusieurs missions récupèrent déjà l'eau de pluie. La MINUSMA recourt aux toilettes sèches afin de réduire la consommation d'eau de la mission, tandis que la MINUSTAH a équipé tous ses campements de compteurs.

34. Voir PE, 2009, article 26, Manuel à l'usage des bataillons d'infanterie des Nations unies, vol. I et II, 2012.

35. Cette unité « Environnement et Culture » est composée de six personnes. Addressing the role of natural resources in conflict and peacebuilding, A summary of progress from UNEP's Environmental cooperation for peacebuilding programme 2008-2015, UNEP.

36. Notamment l'équipe principale (*Core team*), la section du génie technique basées à New York et le partenariat avec l'UNEP (REACT).

37. Une politique spécifique est en cours de réalisation.

38. Rapport A/70/742, 20 avril 2016.

39. Une politique de l'eau est en cours de finalisation.

Pour améliorer le traitement **des déchets solides** et réduire les risques pour le personnel, les communautés locales et l'environnement, la stratégie s'intéresse de près aux chaînes d'approvisionnement, où les fournisseurs sont également impliqués. La plupart des missions n'ont pas de solution pour recycler les papiers, le plastique, le métal ou encore les déchets alimentaires et organiques. Une politique de gestion des déchets basée sur les quatre R (Refuser, Réduire, Réutiliser, Recycler) a été mise en place en septembre 2015. La MINUSTAH a réduit de 11 % la production de déchets solides en 2015-2016 et douze sites sur 39 bénéficient d'installation de compostage.

Enfin, les Nations unies souhaitent multiplier, sur le terrain des opérations, des actions qui tiennent compte non seulement des incidences environnementales mais génèrent aussi **des impacts positifs sur le long terme** pour les communautés locales une fois les missions clôturées.

Dans cet esprit, la MINUSMA a lancé un projet d'assainissement de la ville de Mopti afin d'améliorer le cadre de vie des populations riveraines du fleuve Bani⁴⁰. La MINUAD a quant à elle mis en place un projet de recyclage des boîtes de jus utilisés dans des pépinières et a planté 320 000 arbres depuis novembre 2015⁴¹.

La définition d'objectifs n'est cependant pas suffisante pour atteindre des résultats significatifs en termes de performance. Les missions doivent disposer de données de production et de consommation (eau/énergie/déchets) afin de définir des indicateurs chiffrés⁴². Actuellement, les contingents paient souvent un forfait de consommation (eau, électricité, etc.) par personne sans lien avec les besoins réels de consommation⁴³.

L'introduction systématique de compteurs dans les missions est donc la priorité de la phase 1 de la stratégie, pour affiner les grilles d'indicateurs de performance. Ces données permettront ensuite d'établir des « scorecards » qui serviront de tableau de bord lors de la seconde phase de la stratégie pour aider les missions à évaluer les progrès.

Les clefs de la réussite : la formation et l'éducation à l'environnement

En 2013, le Secrétaire général des Nations unies note dans son rapport d'ensemble (A/67/723 – 2013) que la formation du personnel aux questions environnementales est une des clefs de la politique environnementale.

Presque neuf ans après l'adoption de la politique environnementale, la persistance du déficit de formation questionne, car l'approche environnementale est considérée comme un défi transversal tout comme l'approche genre, et à ce titre devrait faire partie intégrante des modules de formation pré-déploiement. Sans doute, l'absence

40. Voir La Minusma finance un projet d'assainissement de la ville de Mopti, minusma.unmissions.org

41. DFS Environment strategy, executive summary, avril 2017.

42. Selon ce rapport (A/71/836) datant d'avril 2017, la capacité de production d'énergie dont a besoin chaque mission n'est pas connue car les missions ne mesurent pas l'électricité produite.

43. Entretien avec W. Finet, MIL, Belgique.

de recommandations claires en termes de formations dans la PE de 2009, a-t-elle contribué à cet immobilisme.

Or, dans les opérations onusiennes, contrairement aux opérations transatlantiques, où la responsabilité des nations participantes⁴⁴ est très claire, la majorité des contingents sont issus de pays pauvres, dont les armées sont moins bien formées et pour lesquelles les questions environnementales sont rarement une priorité. À titre d'illustration, la Suède, en pointe sur les questions de gestion environnementale, compte seulement quelque 200 Casques bleus, alors que le Bangladesh en compte plus de 6 200. La nouvelle stratégie est donc très attendue car elle devrait proposer des formations dans les modules pré-déploiements et ainsi harmoniser les niveaux de connaissance des différents contingents.

Si les formations sont utiles en termes de connaissance, les faiblesses se situent bien souvent au niveau du comportement individuel. Certains freins persistent pour faire adopter des pratiques respectueuses de l'environnement comme le tri des déchets, l'usage raisonnable de l'eau pour la douche ou la pratique illustrée dans cet exemple (rapport A/71/5 2017, vol. II, para 373) :

La MINUSCA utilisait environ 500 véhicules [juillet 2015-30 juin 2016] rien qu'à Bangui. Le Directeur de l'appui à la Mission avait publié une instruction administrative visant à mettre un terme à la pratique consistant à laisser un moteur tourner au ralenti. Pendant sa visite à Bangui, le Comité a toutefois constaté que de nombreux chauffeurs ne respectaient pas cette instruction. La direction a reconnu que la pratique en question persistait.

Certaines mesures peuvent parfois être impopulaires dans des contextes où les conditions de vie sont éprouvantes. La chaleur et la poussière peuvent en outre parfois conduire à des situations paradoxales comme arroser des panneaux solaires pour s'assurer de leur bon fonctionnement.

La nouvelle stratégie se dit consciente de la nécessité d'un changement culturel à ce niveau mais reste évasive sur la concrétisation d'un plan de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.

44. L'OTAN (OTAN, MC 469/1) a défini des directives détaillées concernant la formation et l'éducation environnementale (STANAG 7141 *Joint Nato Doctrine for Environment Protection during Nato Led Military Activities* (édition 6, 2014). Selon ces directives, la prise de conscience environnementale doit être intégrée le plus tôt possible dans la carrière de tout le personnel et doit faire l'objet d'une préoccupation constante et quotidienne. Elles mettent l'accent sur l'intérêt de proposer trois types de formations complémentaires : individuelles, en groupe et la formation continue. Consciente des variations possibles d'une armée nationale à l'autre dans les formations, l'OTAN propose des modules communs pour les États membres depuis plusieurs années. Le cadre conceptuel européen de 2012 indique également que l'éducation et la formation à l'environnement devraient faire partie des programmes de formation nationaux existants en termes de formation individuelle, collective et de formation continue.

Conclusion

Depuis quelques années, plusieurs considérations encouragent les armées à se préoccuper de leur impact environnemental dans les opérations militaires internationales. La nature de leurs activités, la quantité et la taille des cantonnements et le nombre d'effectifs ont une incidence environnementale évidente, sans compter la responsabilité engagée en cas de pollution ou d'incidents selon le principe du « pollueur-payeur ». La prévention des conséquences négatives involontaires des OP est une nécessité pour respecter le principe consistant à « ne pas nuire » et gagner la confiance des communautés locales. L'utilisation optimale des ressources et la protection de l'environnement sont à ce titre des opportunités de développement durable et de collaboration avec les populations.

L'intégration de la protection de l'environnement comme dimension des OP est en réalité récente. Entre l'adoption de la Politique environnementale en 2009 et la nouvelle stratégie élaborée par le DAM en 2017, la mise en œuvre des préoccupations environnementales dans les OMP s'est concrétisée avec lenteur au gré d'initiatives souvent isolées. Si la nouvelle stratégie apporte des réponses en termes de directives et de ressources,



Tempête de sable photographiée du camp Castor à Gao, 2014

plusieurs freins risquent d'entraver les avancées. Les documents de référence onusiens restent plus théoriques que pragmatiques et ne facilitent pas l'adoption de pratiques quotidiennes respectueuses de l'environnement ni le changement de comportement au niveau individuel. La question des langues est un autre obstacle⁴⁵. Actuellement, les textes officiels et les analyses en langue française sont rares voire inexistantes. La traduction et l'accessibilité des documents de référence s'imposent, notamment en français, pour une meilleure appropriation par les troupes francophones et pour améliorer la visibilité de la politique environnementale, encore très déficitaire.

D'autres obstacles sont inhérents à la nature des opérations militaires : d'une part l'opérationnalité prime sur toutes les autres considérations, de surcroît dans des contextes parfois extrêmes et éloignés de toute infrastructure.

D'autre part, la rotation rapide du personnel⁴⁶ (six mois en moyenne, parfois moins), le nombre de nations participantes et les divergences de priorité ne facilitent pas l'intégration des principes environnementaux et le transfert des meilleures pratiques.

45. À Gao, dans le camp Castor plusieurs directives environnementales existent mais seulement en allemand, langue de la nation qui est en charge actuellement du campement (entretien personnel).

46. UNEPS «Greening the Blue Helmets », p. 22.

Si les opérations comptabilisent en moyenne une trentaine de pays contributeurs, 50 pays contribuent à la force militaire de la MINUSMA.

Ces difficultés nous renseignent également sur les défis de coordination et d'harmonisation des règles sur le terrain entre les différentes nations participantes. En outre, la majorité des troupes est issue de pays dont les politiques environnementales sont peu développées et les moyens limités. La mise sur pied d'une formation pré-déploiement en environnement, prévue dans la nouvelle stratégie, est donc capitale afin d'harmoniser les connaissances. Ces formations devraient également inclure l'analyse de contextes sensibles aux conflits dans le domaine de l'environnement. L'expertise d'autres organisations (dont l'OTAN) et les pratiques de certains pays engagés dans la réduction de l'impact environnemental de leur armée devraient être mieux mises à profit. Au niveau des pays francophones, l'armée belge a par exemple développé des compétences qui pourraient être partagées.

Compte tenu de la complexité des enjeux de la nouvelle stratégie environnementale, du nombre d'acteurs impliqués, du retard accumulé, mais également des engagements pris afin d'obtenir des résultats intermédiaires d'ici 2020, l'engagement du bureau du sous-secrétaire général, chargé d'assurer la coordination générale de l'exécution de la présente stratégie, sera déterminante. Sa tâche s'annonce particulièrement difficile dans un contexte sécuritaire de plus en plus préoccupant.



Dr. Axel Augé est sociologue. Il enseigne la sociologie militaire et politique aux écoles de Saint-Cyr Coëtquidan. Ses recherches portent sur les cultures militaires, l'action militaire dans les pays du Sud et les opérations de maintien de la paix en Afrique subsaharienne.



L'EXEMPLARITÉ : UNE CONDITION DE LA PARTICIPATION ET DU REMBOURSEMENT DES ÉTATS CONTRIBUTEURS DE TROUPES DANS LES MISSIONS DE PAIX



Exploitation et abus sexuels

NUL N'EST CENSÉ IGNORER LES RÈGLES: AUCUNE EXCUSE !

- ! Nous devons à tout moment traiter la population locale avec respect et dignité.
- ! L'exploitation et les abus sexuels constituent des agissements répréhensibles de la part de tout membre du personnel des Nations Unies ou du personnel affilié.
- ! L'exploitation et les abus sexuels mettent en péril la vie des personnes que nous avons le devoir de servir et de protéger.
- ! L'exploitation et les abus sexuels sapent la discipline et entachent la réputation de l'Organisation des Nations Unies.

Crédit photo : flyer du groupe Déontologie et Discipline des Nations unies

Introduction

Le glossaire des Nations unies définit **l'exploitation sexuelle**¹ comme « le fait de profiter ou de tenter de profiter d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, y compris mais non exclusivement en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique ²». Ce terme se distingue du vocable d'agression sexuelle qui désigne une violation de l'intégrité physique et de l'autonomie sexuelle qui recouvre une réalité plus large que le viol, notamment parce qu'elle : a) peut être commise par d'autres moyens que la force ou la violence ; b) n'implique pas nécessairement la pénétration.

L'atteinte sexuelle est quant à elle définie comme « toute intrusion physique à caractère sexuel commise par la force, sous la contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, ou la menace d'une telle intrusion ».

Depuis 2006, **l'Organisation des Nations unies recense les cas d'inconduites de militaires dans des missions de paix**. Sur la seule année 2016, 103 allégations d'exploitation et d'abus sexuels concernant des Casques bleus sur des populations civiles ont été recensés. Plusieurs missions de maintien de la paix sont concernées : la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies en Centrafrique (MINUSCA) concentre 52 allégations enregistrées (soit 50 % du chiffre de 2016) ; la mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) recense 19 cas (soit 18 %) et les autres missions, africaines et hors Afrique, affichent 32 allégations (soit 32 %³).

Ces allégations d'abus sexuels ont une incidence sur l'efficacité et la crédibilité des forces du maintien de la paix : elles sapent l'adhésion des populations civiles au soutien des troupes onusiennes ; elles jettent le discrédit dans l'exécution des mandats ; elles augmentent l'impopularité des Casques bleus considérés par les populations hôtes comme des acteurs incapables de les protéger.

Pour les Nations unies, ce problème est porteur d'un enjeu de survie du concept de maintien de la paix. Dès lors, **comment amener les États contributeurs de troupes à renforcer la prévention et la répression de ces cas d'abus sexuels ?**

Un bref tour d'horizon des documents de doctrine sur les atteintes sexuelles de l'ONU met en valeur la préoccupation constante de l'Organisation pour cette question. Celle-ci apparaît dans de nombreux rapports du Secrétariat général, au rang desquels le rapport A/71/818 du 28 février 2017 du Secrétariat général relatif aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes

-
1. Nations unies. Texte A/71/818/ 28 février 2017. 71^e session, point 139 de l'ordre du jour. Rapport du Secrétaire général. Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles : une nouvelle stratégie, 104 p. Voir aussi résolution 50/222 du 11 avril 1996. Manuel relatif au matériel appartenant aux contingents, Assemblée générale, 2011, 276 p. annexe A, cité p. 21.
 2. Voir le glossaire des Nations unies, juillet 2017, ONU, p. 5. Glossaire établi par l'équipe sociale sur les SEA.
 3. United Nations. Department Of Field Support. « Initiatives de maintien de la paix en action – Lutter contre les SEA » de mars 2017.

sexuelles : une nouvelle stratégie » ; le document relatif aux « dix règles du code de conduite personnelle applicables aux Casques bleus de l'ONU⁴ » ; et le rapport du Secrétaire général complémentaire A/69/779 de 2015 relatif aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles⁵ ».

Ces documents font ressortir **trois approches** du traitement des atteintes sexuelles contre la population civile.

- ✓ **Une première approche propose un traitement normatif et pédagogique** du problème des atteintes sexuelles : elle repose sur la promotion des standards de « bonne conduite » auprès des troupes engagées dans des missions de paix, et la vérification des antécédents des personnels à des fins de disqualification des profils inadéquats. Elle fait ressortir des dispositifs éthiques et normatifs indispensables à la préparation de la troupe avant son déploiement et à la sélection des seuls éléments éligibles au regard des normes comportementales.
- ✓ **La seconde approche consiste à renforcer le suivi des cas d'allégations**, et appelle notamment les États membres au renforcement des sanctions juridiques contre les atteintes sexuelles commises par les Casques bleus.
- ✓ **La troisième approche se concentre sur les leviers à la fois politiques et financiers**, susceptibles d'exercer un impact sur les États dont les contingents sont ciblés par des allégations crédibles d'atteintes sexuelles.

Le maintien de la paix étant le seul cadre de déploiement multilatéral reposant sur une politique de remboursement⁶ des dépenses engagées par les contributeurs de personnel en uniforme et d'équipement, cette dimension financière du maintien de la paix constitue de fait un levier à la disposition de l'ONU.

Elle fait du défaut d'exemplarité et du non-respect des standards de bonne conduite, une condition susceptible de déclencher une décision de retrait du contingent concerné, et de fait une condition potentiellement suspensive des remboursements dus à l'État d'envoi de ce contingent, en particulier lorsque le travail collaboratif avec l'ONU en matière de suivi des sanctions est limité.

Ces approches, qui font l'objet d'un consensus politique parmi les États membres, permettent à l'ONU d'appliquer la plus grande fermeté face aux atteintes sexuelles, et de mettre en œuvre tous les leviers à disposition en vue d'une mise en œuvre effective de la « politique de tolérance zéro ».

4. *Op.cit.*

5. Rapport A/69/779 du 13 février 2015 relative aux « *dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles* », Assemblée générale, 69^e session, point 137 de l'ordre du jour. Gestion des ressources humaines.

6. Certaines dépenses supportées à l'occasion du déploiement des matériels utilisées dans les missions onusiennes font l'objet d'un remboursement par l'ONU aux pays contributeurs de troupes, à un taux mensuel calculé sur la durée de vie utile standard pour le type de matériel considéré, et sur sa valeur moyenne sur le marché elle aussi standard (Generic Fair Market Value).

1. L'effort de prévention contre les atteintes sexuelles

La persistance des cas d'inconduites a conduit les Nations unies à développer, au profit des contingents déployés en mission de paix, des standards de comportement. Ces standards donnent un cadre de bonne conduite aux troupes à travers un ensemble de règles à respecter sur le terrain et s'efforce de les préserver de tout écart de comportement. L'enjeu : soutenir l'action des Casques bleus en opération et consolider la confiance des populations civiles envers la troupe. Pour le suivi et l'application de cette orientation, les Nations unies enjoignent les États à sensibiliser leurs troupes avant le déploiement sur la problématique de l'exploitation et des atteintes sexuelles à l'aide de programmes d'éducation et d'en assurer le suivi entre chaque rotation des contingents.

En phase de pré-déploiement, la sensibilisation des troupes aux normes de bonne conduite est devenue obligatoire et les efforts sont nombreux⁷. Durant cette phase, les agents du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du département de l'appui aux missions (DAM) mettent à la disposition des éléments déployés un guide d'information⁸ sur les atteintes sexuelles : United Nation Measures against Sexual Exploitation and Abuse (SEA). **La sensibilisation sur l'exploitation et les atteintes sexuelles est en effet désormais obligatoire dans la formation des personnels**⁹.

Plus généralement, un document d'information sur les « dix règles du code de conduite personnelle des Casques bleus¹⁰ » publié en 2008 et reformulé en 2016 dans une version simplifiée, décrit la norme comportementale à respecter. Le code de bonne conduite repose sur quatre valeurs : le professionnalisme, l'efficacité, l'intégrité et la dignité. Il renforce le principe de responsabilité individuelle, y compris en matière d'atteintes sexuelles : par exemple, la règle n° 3 rappelle la nécessité de « traiter les habitants du pays hôte avec respect, courtoisie et considération (...) ». La règle n°4 enjoint « de ne se livrer en tant que personnel des Nations unies à aucun acte immoral à caractère sexuel, d'abus ou à des formes d'exploitation physique ou psychologique de la population locale en particulier des femmes et des enfants ». La règle n°5 demande « de respecter les droits de l'homme, soutenir et aider les infirmes, les malades et les faibles, ne pas agir par vengeance ou avec malice, en particulier lorsqu'il s'agit de détenus ou des personnes sous votre surveillance ».

7. Vérification et amélioration de la préparation opérationnelle, DAM/DOMP, 1^{er} janvier 2016.

8. Military Aide-mémoire. United Nation Measures against Sexual Exploitation and Abuse. Commander 's guide on measures to combat sexual exploitation and abuse on united nations military. UN Peacekeeping, août 2017, 28 pages.

9. *Ibidem*.

10. *Ten Rules code of personal conduct to The Blue helmets*, United Nations, UN Standard of Conduct, « Les dix règles du code de conduite personnelle des Casques bleus ».

Au-delà du champ de la formation, d'autres efforts de l'ONU visent à **renforcer la prise de conscience du problème et la connaissance de la conduite à tenir** au sein des éléments déployés, dans un effort de prévention. Par exemple, le DOMP a mis en place des outils de formation en ligne au bénéfice des personnels engagés¹¹. Ces outils pédagogiques d'e-learning, sous la forme de fiches consultables en version électronique, se concentrent sur la déontologie et la discipline. Ces outils incitent les agents à faire preuve de davantage de responsabilité dans ce domaine. Une « no excuse card »¹² décrivant les principes de base à connaître et à appliquer en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles est également diffusée au personnel en mission. Au même titre que l'information relative à la réponse pénale apportée à ces inconduites dans les ordres juridiques internes des États membres¹³, ces initiatives de l'ONU contribuent à renforcer l'effort de prévention.

Les Nations unies ont également mis en œuvre dès 2012¹⁴ une mesure nouvelle, appuyée par plusieurs rapports récents du Secrétariat général : **un dispositif de contrôle des antécédents du personnel militaire, du personnel de police et des observateurs impliqués dans les missions de paix.**

L'objectif pour le département d'appui aux missions (DAM) et celui des opérations de maintien de la paix (DOMP) est de « s'assurer que seules les personnes possédant les plus hautes qualités d'intégrité et de professionnalisme » soient recrutées en vue d'un déploiement. Cette étape constitue désormais un filtre au recrutement. L'ONU vérifie donc les antécédents des membres de son personnel civil. Et, au-delà de cette procédure interne, les pays contributeurs de troupes et d'unités de police sont tenus de certifier que « les individus déployés n'ont pas commis, ni ne sont soupçonnés d'avoir commis des violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire international, ni n'ont été rapatriés d'une opération de l'ONU pour des raisons disciplinaires »¹⁵ aux termes d'une « clause de certification à la discipline et à la bonne conduite ». Si bien que, en 2017, 8 000 personnels onusiens ont fait l'objet d'une vérification des antécédents¹⁶ par leur État d'envoi.

-
11. C'est le 22 juillet 2016 que le département des Nations unies soutenant les missions annonçait le lancement du programme obligatoire en ligne pour tous les personnels civils et militaires engagés dans les missions de paix. Il entre en vigueur en janvier 2017.
 12. Voir http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/pdf/2-SEA_flyer-A4-FR.pdf
Voir aussi <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>
 13. Une présentation des cadres juridiques des États fournisseurs de troupe figure à l'adresse suivante : <https://peacekeeping.un.org/en/standarts-of-conducts>
 14. Policy on HR Screening of UN personnel date de décembre 2012. Elle est accompagnée du Décision Memo 2012/187 signée du Secrétariat général. La vérification proactive des antécédents des personnels de niveau D2 et au-dessus est appliquée dès le premier trimestre 2013.
 15. Voir notamment le document d'informations, « 2017- Initiative pour le maintien de la paix en action : lutter contre l'exploitation et les abus sexuels ». Site des Nations unies.
 16. *Idem*, p. 13.

2. Le renforcement du suivi des allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles

Si la prévention des abus sexuels concentre les efforts des services des Nations unies, la résolution 2272, adoptée le 11 mars 2016 par le Conseil de sécurité, porte également sur le suivi des allégations et le volet répressif.

Pour juger les auteurs d'exploitation et d'atteintes sexuelles, l'ONU recommande la création de cours martiales in situ, c'est-à-dire dans le pays où les actes ont eu lieu. Elle propose également de recueillir dans un fichier spécifique et confidentiel les empreintes génétiques des soldats incriminés. Ces mesures controversées ne font pas consensus entre les États membres en raison de l'incompatibilité avec certains systèmes juridiques nationaux. La résolution 2272 ne le reprend d'ailleurs pas.

La résolution 2272 met l'accent sur la **nécessité pour les États contributeurs d'engager des enquêtes et de sanctionner les auteurs si les faits sont avérés**. S'agissant des enquêtes¹⁷, la réactivité en un temps court des États contributeurs et des Nations unies, ainsi que l'approfondissement des investigations, ont connu des progrès majeurs.

Le Secrétariat général impose un délai de six mois pour conduire les enquêtes. Ce délai passe à trois pour les cas les plus graves. Depuis 2015, des enquêteurs nationaux sont intégrés dans les contingents.

Les autorités compétentes des États contributeurs de troupes sont également tenues de **conduire les enquêtes tout en coopérant avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI)** de l'ONU présent sur le territoire de déploiement.

En dix ans, les Nations unies ont accompli d'importants progrès dans le traitement et le suivi des allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles commises par des Casques bleus. Plusieurs domaines techniques ont été améliorés : les méthodes de recensement des allégations, mais aussi leur classement et leur qualification (la nature de l'allégation, le pays, le lieu, l'année, l'information sur la victime). En 2016, les Nations unies ont élaboré au profit des pays demandeurs un **document type de signalement de cas** pour les aider à connaître les étapes et les processus d'enquête contre des personnels impliqués dans des allégations d'abus sexuels.

À ces mesures, il convient d'ajouter les exigences de transparence des informations entre le pays concerné et l'ONU, de rigueur dans le suivi des enquêtes, et de responsabilité des auteurs.

17. Rapport du Secrétariat général. Résolutions 57/306 -70/286, op.cit. p. 14.

« S'il est vrai que la prévention est un préalable essentiel pour réduire au strict minimum les risques d'actes criminels, les enquêtes sur les cas présumés sont tout aussi importantes afin d'assurer que les coupables rendent des comptes et que les victimes obtiennent justice¹⁸ » avertissait la représentante suisse aux Nations unies dans une délibération du Conseil.

Le **principe de responsabilité** est réexaminé dans les dispositions 2017 relatives à la lutte contre les atteintes sexuelles. De 2006 à 2016, la responsabilité des personnels en matière d'atteintes sexuelles est renforcée. L'ONU et ses États membres s'engagent à prendre des mesures pour faire respecter ses valeurs et établir les responsabilités individuelles en cas de violation de celles-ci. Il est désormais clair que la politique de responsabilisation en matière de conduite et de discipline dans les missions s'applique à toutes les catégories de personnel (les militaires, les policiers, les observateurs, les consultants, le personnel civil). Ainsi, toute allégation d'exploitation ou d'atteintes sexuelles impliquant une des catégories de personnels civils de l'Organisation, et étayée par des faits, constitue un motif de renvoi de la mission, et des sanctions financières peuvent être appliquées à l'encontre de tout personnel impliqué dans des cas d'exploitation ou d'atteintes sexuelles avérés¹⁹.

L'ONU a également déployé ses efforts dans le domaine des **mesures correctives**. Entre 2007, année au cours de laquelle l'Organisation élabore et met en œuvre une nouvelle stratégie d'aide aux victimes, et 2017, avec la création d'une base de données du suivi de l'aide aux victimes, la coordination entre les organismes de l'ONU, les ONG et les États membres s'est considérablement améliorée. L'appui et l'assistance de l'ONU aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels se renforcent à travers des mécanismes dits « robustes » :

- mise en place d'un mécanisme communautaire de réception des plaintes ;
- existence d'un fonds d'affectation spéciale pour l'aide aux victimes ;
- transmission aux victimes des informations sur la progression de l'enquête ;
- soutien financier apporté aux victimes ;
- financement de l'aide aux victimes sur le budget des missions²⁰.

La nouvelle stratégie de prévention et d'exploitation des atteintes sexuelles fait ressortir six évolutions principales : la fin de l'impunité, l'amélioration de la coordination entre les acteurs pour favoriser l'éducation et la transparence, l'affirmation des valeurs et des principes des Nations unies à travers la poursuite d'actions de formation et la diffusion des codes de déontologie et de bonne conduite, la priorité aux droits et à la dignité des victimes, la mobilisation de partenaires extérieurs pour soutenir

18. Représentante suisse intervenant lors de la 5^e commission examinant la nouvelle stratégie contre les abus sexuels à l'ONU et le remboursement des pays contributeurs de troupes. Assemblée générale, 5^e commission, 71^e session, AG/AB/4233, 8 mai 2017.

19. Dispositions 9.9. Rapport du Secrétaire général. Résolutions 57/306 -70/286.

20. Rapport du Secrétaire général. Résolutions 57/306 -70/286, op.cit. p. 15.

les actions de luttes contre l'exploitation sexuelle des populations civiles, la déclaration d'inéligibilité du personnel à la prime exceptionnelle et aux autres allocations²¹.

Ces nouvelles dispositions sont renforcées par les conclusions du rapport²² A/71/818 du 28 février 2017 visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles. Quatre principaux piliers en matière d'inconduite des personnels complètent les mesures existantes : donner la priorité aux droits et à la dignité des victimes (en reconnaissant les victimes comme tel, en leur manifestant notre solidarité et notre empathie pour les aider à se reconstruire), mettre fin à l'impunité (en renforçant les procédures d'enquête et de sanctions), mobiliser la société civile et les partenaires extérieurs (en associant des experts extérieurs aux Nations unies), communiquer vers le monde civil (sensibiliser les civils sur le problème des atteintes sexuelles).

3. Renforcement de la réponse politique et financière

Le rapport du Secrétaire général relatif aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles (A/69/779) » érige la sanction politique et financière au rang des réponses aux mains de l'Organisation en vue d'une mise en œuvre effective de la « politique de tolérance zéro ».

L'essentiel de son contenu dispose aujourd'hui du statut de simple recommandation mais la valeur politique qui s'y attache en fait un redoutable levier à disposition du Secrétariat des Nations unies.

Les préconisations du rapport sont les suivantes :

- suspendre les remises de médailles dans les unités en uniforme tant qu'une enquête sur des pratiques répréhensibles est en cours ;
- déclarer un membre d'un contingent ou d'une unité de police faisant l'objet d'une enquête pour exploitation ou atteintes sexuelles inéligible à la prime exceptionnelle qui peut être octroyée à ceux qui se sont bien acquittés de leurs fonctions malgré les risques, conformément au cadre de remboursement aux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police (A/68/813) ;

21. Dans sa résolution 65/289, l'Assemblée générale a décidé de mandater un Groupe consultatif de haut niveau (Senior Advisory Group – SAG) afin d'examiner les taux de remboursement aux pays fournisseurs de contingents. Le soldat peut se voir retenir l'allocation journalière en cas d'allégation grave et fondée. La prime exceptionnelle est celle qui fut instaurée suite aux recommandations du SAG, « Premium for risks, ... and that have acquitted themselves well despite exceptional level of risk ». Celle-ci est payée individuellement aux soldats de l'unité considérée (voir le rapport du Secrétariat général, A/69/779 de 2015). Les autres paiements individuels sont des allocations comme par exemple, l'allocation journalière de 1,28 \$; allocation de congés de 10,50 \$ par jour, pour un maximum de quinze jours de congés par période de six mois.

22. Voir le rapport A/71/818 du 28 février 2017. Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles : une nouvelle stratégie. Rapport du Secrétaire général. 104 p., cité p. 6 à 17.

- s'il est démontré qu'un État membre manque systématiquement aux obligations qui sont les siennes dans le cadre des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, en tenir compte lors de l'examen d'éligibilité à l'octroi d'une prime récompensant la fourniture de capacités habilitantes essentielles ;
- mettre fin au déploiement du personnel en tenue d'un État membre s'il est démontré qu'il ne respecte pas les normes de conduite (Rapport du Secrétaire général de l'ONU, février 2015, p.17) ;
- suspendre les versements aux pays fournisseurs de contingents ou de police à partir du moment où l'affaire – en cas de soupçon d'exploitation ou d'atteintes sexuelles sur la base d'éléments de preuve crédibles – est portée à la connaissance du pays fournisseur et jusqu'au terme de leur participation à l'enquête. Si l'enquête montre que les allégations ne sont pas étayées, les versements suspendus doivent être remboursés à l'État membre ;
- verser les amendes payées par les membres du personnel reconnus responsables d'exploitation et de violences sexuelles sur un fonds d'affectation spécial pour les victimes (2005, voir A/59/710).

Il est également précisé que « les individus qui se rendent coupables d'exploitation ou d'atteintes sexuelles alors qu'ils sont au service de l'Organisation des Nations unies doivent être frappés d'une sanction pécuniaire²³ ».

4. Enseignements complémentaires pour les États contributeurs de personnel en uniforme

La sensibilisation et la sanction constituent l'essentiel de la réponse attendue des États contributeurs de personnel en vue d'une mise en œuvre effective de la « politique de tolérance zéro ».

Toutefois, ces mesures ne sont pas exclusives : le travail collaboratif entre les pays fournisseurs de troupes et les Nations unies est capital en cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles avérées.

La qualité de la collaboration du pays dont les éléments déployés font l'objet d'allégations est une dimension qui entre désormais en compte dans l'examen par l'ONU de la pertinence d'une décision de retrait d'un contingent. Si l'État d'envoi concerné n'offre au Secrétariat aucune perspective de mesure correctrice (selon les cas : conduite d'enquêtes, relèvement des individus ciblés par les allégations, renforcement de la prévention et du commandement), l'ONU n'a de fait d'autre choix que de retirer le contingent incriminé de la mission et de suspendre tout versement à l'Etat concerné.

23. *Ibidem*.

En 2016, les contingents congolais et de République Démocratique du Congo (RDC) engagés à la MINUSCA à Bangui ont fait l'objet d'une telle mesure de retrait, le travail collaboratif entre les autorités de la République démocratique du Congo (RDC), le DOMP et le DAM ayant été jugé insuffisant.

Le retrait des Casques bleus congolais (RDC) de la MINUSCA

L'Organisation des Nations unies a décidé de retirer le contingent de Casques bleus originaires de la République démocratique du Congo (RDC) opérant en République centrafricaine au sein de la MINUSCA. Après plusieurs accusations répétées de viols ou d'abus sexuels commis par des éléments du contingent de Kinshasa, l'ONU a finalement annoncé le retrait de ce contingent qui ne sera pas remplacé. 807 soldats et 118 policiers de la RDC ne participent plus à cette mission. Les allégations d'abus et d'exploitations sexuelles contre les militaires congolais de la RDC, associées au niveau de préparation et d'équipement jugé insuffisant et considéré comme en dessous des standards onusiens ont précipité cette décision des Nations unies. Mais la volonté faible des autorités militaires, judiciaires et politiques de Kinshasa à faire avancer les enquêtes, voire à les ralentir, a conduit le DOMP par délégation du Secrétaire général à retirer ce contingent de la force.

Sanctionnés pour des faits commis durant leur déploiement, l'ONU renvoie chez eux 600 soldats engagés en République centrafricaine.

600 soldats congolais²⁴ (de la République du Congo) sont renvoyés en juin 2017 dans leur pays après avoir été accusé de trafic de carburant, d'agressions sexuelles et de manque de discipline. Le général sénégalais Balla Keïta avait déjà envoyé six lettres de « blâmes » cette année au commandant du groupe en question. Les 629 Casques bleus déployés à Berberati constituent l'unique contribution de Brazzaville à la MINUSCA. En 2016, 120 soldats de ce même contingent avaient déjà été renvoyés chez eux à la suite d'allégations d'agressions sexuelles sur au moins sept victimes dont six enfants. Mais il n'y a eu « aucun progrès dans le comportement du bataillon congolais », « La situation s'est détériorée au point qu'on ne peut plus faire confiance à ce bataillon en raison de son mauvais commandement, de son manque de discipline et de ses déficiences opérationnelles » estime le général Keïta.

Il est à noter que la décision de retrait du contingent et de suspension des remboursements n'est pas déclenchée par les allégations elles-mêmes, qu'elles fassent ou non l'objet d'enquêtes et soient ou non confirmées. La décision de retrait est prise par l'ONU dans un contexte général d'insuffisance des échanges diplomatiques et du travail collaboratif entre le pays concerné et les Nations unies, en particulier concernant le traitement des allégations par l'État d'envoi du ou des individus concernés.

Si l'État d'envoi du personnel ciblé par les allégations montre un intérêt limité à prendre en compte les cas d'exploitations et d'atteinte sexuelles, le cas échéant en diligentant une enquête de commandement et une enquête judiciaire, et en rendant compte au Secrétaire des Nations unies des actions entreprises, cette décision de l'ONU de retirer le contingent concerné paraît inéluctable.

24. L'ONU va renvoyer chez eux les Casques bleus congolais déployés en Centrafrique, *Le Monde*, 20 juin 2017.

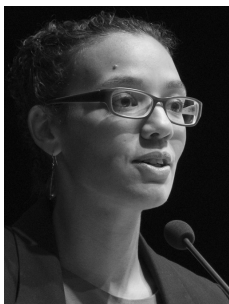
Le traitement par le Gabon des cas d'allégations d'abus sexuels commis par ses soldats en République centrafricaine donne l'exemple d'une collaboration plus efficace avec les services des Nations unies. Ce pays a ainsi nommé un enquêteur national chargé de faire la lumière sur les allégations d'atteintes sexuelles concernant ses personnels. Son contingent a achevé sa mission à Bangui, et les per diem ont été versés par l'ONU.

Conclusion

L'Organisation des Nations unies a fait de l'exploitation et des atteintes sexuelles une priorité stratégique, et a tout mis en œuvre pour prévenir et réprimer ces comportements qui constituent une menace pour la crédibilité du maintien de la paix.

Avec le soutien du Conseil de sécurité, les Secrétaires généraux de l'Organisation se sont personnellement engagés dans cette politique, usant de tous les leviers à leur disposition. En dernier recours, le retrait des contingents incriminés constitue désormais une option envisageable.

Cette évolution appelle les États membres à redoubler d'effort pour prévenir et investiguer les allégations touchant leur personnel, les réprimer le cas échéant, et fournir un effort soutenu de communication et de coopération avec le Secrétariat des Nations unies à chacune de ces étapes.



Dr Amandine Gnanguênon est docteure en science politique, chercheuse rattachée au Centre Michel de l'Hospital (Université Clermont Auvergne). Elle a été directrice du projet Guerre et recomposition du Politique 2012-2017 (www.guerre-et-po.fr). Hébergé par l'Institut des mondes africains (IMAF) à l'École des hautes études en sciences sociales (Ehess), ce projet est lauréat du programme Emergence(s) 2012 de la ville de Paris. Elle a été également chercheuse principale à l'Institut d'études de sécurité (ISS) au bureau de Dakar et en charge du programme Afrique à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM). Elle a contribué à la rédaction du premier Manuel d'analyse des conflits du bureau des Nations pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) en 2018 et intervient comme conférencière au Collège de défense de l'OTAN à Rome.

L'auteure tient à remercier tout particulièrement Esso Wèdeou Gnamke, assistant de recherche au Togo et au Bénin, pour sa précieuse contribution dans la préparation des missions et la collecte de données.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

AFRIQUE DE L'OUEST : FAIRE DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS LA RÈGLE ET NON L'EXCEPTION



Crédit photo : ONU / Staton Winter

Introduction

Comme le rappelait en 2001, Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations unies : « Je ne pense pas que la mise en œuvre de stratégies préventives soit chose facile. Les coûts de la prévention doivent être payés immédiatement, alors que les bénéfices ne seront recueillis que dans un avenir lointain. »¹ L'an dernier, lors de son entrée en fonction au même poste, Antonio Guterres affirmait lui aussi sa détermination à faire de la prévention des conflits une priorité pendant son mandat. Les Nations unies ne sont bien entendu pas les seules à s'engager dans la prévention qui regroupe plusieurs catégories d'actions dont la médiation, la conciliation ou les bons offices. L'alerte précoce, qui se caractérise par une dimension à la fois technique et politique, est l'une d'entre elles. Elle se définit comme la « collecte systématique et l'analyse d'information sur des régions en crise et dont la vocation est (1) d'anticiper le processus d'escalade dans l'intensité du conflit ; (2) développer des réponses stratégiques à ces crises ; (3) de présenter des actions aux acteurs concernés afin de faciliter la prise de décision ».²

Dans la zone Sahara-Sahel, qui représente 40 % de l'Afrique de l'Ouest³, l'impact des crises sur les pays frontaliers a incité plusieurs organisations régionales, telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Conseil de l'entente⁴, à développer leurs propres mécanismes de recueil de données afin de fournir aux autorités politiques des outils d'aide à la décision. Dans ce contexte, afin d'éviter la duplication des mandats et la multiplication des coûts financiers, il est essentiel de faire un bilan des dispositifs déjà opérationnels. Bien que confronté à des obstacles politiques, techniques et institutionnels, le mécanisme d'alerte précoce de la CEDEAO, plus connu sous l'acronyme anglais ECOWARN (*ECOWAS⁵ Early Warning and Response Network*) peut être considéré comme le plus abouti sur le continent africain.

La CEDEAO est régulièrement sollicitée pour des partages d'expérience, à l'image de la rencontre avec les représentants de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) en avril 2018 à Abuja⁶ ou les initiatives communes avec la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC)⁷.

1. Prévention des conflits, rapport du Secrétaire général des Nations unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, p. 38.
2. Alex Schmid, *Thesaurus and glossary of early Warning and conflict prevention Terms*, P IOOM-synthesis Foundation, Sanam B. Anderlini for FEWER (Erasmus University), mai 1998.
3. Le Sahara-Sahel représente aussi 50 % de l'UEMOA et 70 % des pays sahéliens. Source : Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE), actualité du Club, n° 4, janvier 2014, p. 9.
4. Le Conseil de l'entente est une organisation régionale créé le 29 mai 1959 avec une finalité économique et dont les membres actuels sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo.
5. Economic Community of West African States (ECOWAS) est l'acronyme anglais de la CEDEAO.
6. *ECOWAS and EAC to collaborate towards the strengthening of early warning mechanisms*, 24 avril 2018, Disponible à : <http://www.ecowas.int/ecowas-and-eacs-to-collaborate-towards-the-strengthenen-of-early-warning-mechanisms/> (consulté le 27 juillet 2018).
7. Voir le Communiqué final issu du sommet conjoint sur la paix, la sécurité, la stabilité et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent entre la CEDEAO et la CEEAC, le 31 juillet 2018 à Lomé. Celui-ci réaffirme notamment la volonté des chefs d'État d'agir conjointement pour prévenir les conflits.

En juin 2018, la CEDEAO a, en outre, signé un Mémorandum d'entente (MoU) avec l'UEMOA sur la prévention des crises et des conflits en Afrique de l'Ouest.

Il prévoit notamment d'appuyer le Mécanisme de veille et d'alerte précoce (Mevap) de l'UEMOA et de renforcer ECOWARN⁸. Même s'il reste des défis techniques et méthodologiques à relever de part et d'autre⁹, la coopération avec l'Union africaine, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) s'est accrue du fait de rencontres conjointes régulières. En comparaison avec les autres acteurs africains, la CEDEAO reste donc précurseur en la matière.

L'organisation dispose d'un système opérationnel inédit, en constante évolution depuis 2003 et à partir duquel de nombreux enseignements peuvent être tirés pour la mise en œuvre de mesures préventives en Afrique. Résultat d'une recherche documentaire et de dizaine d'entretiens menés à Cotonou, Lomé et à Abuja en mars et juin 2018, ce rapport s'interroge sur la manière dont le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO contribue à la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest. Partant des obstacles politiques et techniques auxquels la CEDEAO a été confrontée, il présente tout d'abord ses évolutions en matière de collecte de données ainsi que la récente réforme de décentralisation au plan national. En outre, il passe en revue les réponses que la CEDEAO, les États et la société civile sont susceptibles d'apporter pour combler le décalage persistant entre l'alerte et la réponse. Enfin, il conclut sur l'idée qu'au-delà des difficultés techniques et financières, le déficit d'alerte précoce et les délais de réponse, souvent trop longs, résultent aussi d'une culture de la prévention encore très théorique. Des pistes de réflexion sont proposées pour en permettre une meilleure opérationnalisation.

1. Le système d'alerte précoce de la CEDEAO, évolutions d'un mécanisme précurseur en Afrique

Le système d'alerte précoce de la CEDEAO s'inscrit dans un cadre juridique et institutionnel structuré, tirant les enseignements de ses interventions dans la région du fleuve Mano, dans les années 1990. Ce dispositif ancien a longtemps été inédit en Afrique en raison des progrès régulièrement réalisés qui ont permis de le rendre opérationnel. Une nouvelle étape a été franchie avec la décentralisation de l'alerte précoce et de la réponse au niveau national. Cette réforme constitue en effet l'une des solutions aux multiples défis auxquels l'organisation régionale et ses États membres restent confrontés.

8. La CEDEAO et l'UEMOA impulsent une nouvelle dynamique de coopération interinstitutionnelle dans la région, 8 juin 2018, Abuja. Disponible à : <http://www.ecowas.int/la-cedeao-et-luemoa-impulsent-une-nouvelle-dynamique-de-cooperation-interinstitutionnelle-dans-la-region/?lang=fr> (consulté le 3 août 2018).

9. African Peace and Security Architecture, APSA Road Map 2016-2020. Disponible à : <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf> (consulté le 3 août 2018).

1.1. ECOWARN, une composante alerte précoce qui a fait ses preuves

ECOWARN s'inscrit dans un dispositif légal et institutionnel, développant les principes, les objectifs et les moyens requis pour intégrer la prévention dans l'agenda de la CEDEAO. Coordinné par la Direction de l'alerte précoce (DAP) à Abuja (Nigeria), ce mécanisme s'appuie sur un réseau de moniteurs présents dans chaque État et quatre bureaux régionaux, actuellement remplacés par des centres nationaux.

Le Traité révisé de la CEDEAO du 24 juillet 1993 constitue le premier texte de référence. Il stipule que « les États membres s'engagent à coopérer avec la Communauté en vue de créer et de renforcer les mécanismes appropriés pour assurer la prévention et la résolution à temps des conflits inter et intra-États [...] »¹⁰. Élément constitutif de la prévention opérationnelle¹¹, l'alerte précoce est reconnue comme l'une des quinze composantes du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)¹². L'adoption de ce Cadre, en 2008, consacre une volonté « d'intensifier les efforts, les actions, les activités et les programmes susceptibles d'apporter une assistance à la prévention effective des conflits »¹³. Ce document complète le Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité faisant référence à un « système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régional (pré-alerte) »¹⁴ et donne son mandat à la DAP.

Le directeur de l'alerte précoce et son équipe d'analystes et de spécialistes du Système d'information géographique (SIG) sont en charge du Centre d'observation et de suivi (COS), appelé aussi salle de veille, basé à la Commission de la CEDEAO. Conformément au Protocole du Mécanisme de 1999, les activités de la Direction se caractérisent par la collecte, le suivi et l'analyse des données ainsi que l'élaboration de rapports avec des recommandations, transmis au Président de la Commission de la CEDEAO. Différents supports écrits, conçus comme des outils d'aide à la décision, sont produits à la DAP : les actualités quotidiennes, les rapports de situation par pays ou régionaux (journalier, hebdomadaire, trimestriel et annuel), les alertes, les notes de situation ou thématiques¹⁵, etc. Alors que certains experts critiquent des contenus trop généraux et sans plus-value¹⁶, la variété, la périodicité et la quantité de documents rédigés témoignent d'un dispositif relativement abouti en matière d'analyse.

10. Traité révisé, 1993, article 58.

11. La prévention opérationnelle porte sur « les mesures applicables face à une crise imminente » alors que la prévention structurelle porte sur « les mesures visant à s'assurer que les crises n'éclatent pas en premier lieu ou, le cas échéant, qu'elles n'éclatent pas à nouveau ». Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, *op. cit.*, p. 13.

12. Le CPCC en 2008 ne prévoit que 14 composantes. Créé en 2015, le Secrétariat permanent du CPCC en constitue la quinzième.

13. Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, règlement MSC/REG.1/01/08, janvier 2008, Commission de la CEDEAO, Abuja.

14. Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, chapitre IV.

15. Pour plus de détails, voir le *Plan stratégique 2016-2020 & Plan d'action à moyen terme 2016-2020* sur le Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO, Commission de la CEDEAO, Abuja, 2016.

16. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, septembre 2018.

Parmi les autres activités au COS, le travail de vérification et de croisement des données est réalisé à partir de nombreux canaux d'informations, notamment celui du Reporter terrain d'ECOWARN¹⁷.

Le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO bénéficie de la présence de 77 moniteurs, appelés autrefois « points focaux », répartis dans les quinze États de l'Afrique de l'Ouest. Ces équipes, composées uniquement de ressortissants nationaux, permettent d'avoir des observateurs constamment présents sur le terrain afin de collecter des données locales et de les entrer manuellement dans le système¹⁸.

Ce travail s'effectue sous la coordination d'un représentant national du Réseau ouest africain pour l'édification de la paix, plus connu sous l'acronyme anglais WANEP (West Africa Network for Peacebuilding)¹⁹. Dans chaque pays, parmi les cinq personnes choisies, quatre sont issues du monde universitaire ou rattachées à des institutions de recherche, auxquelles s'ajoute le coordinateur du WANEP. Seule exception, le Nigeria dispose de sept moniteurs. Principal critique, leur implication personnelle étant très inégale, la qualité des données collectées, essentiellement issues de leur réseau et d'une veille médiatique, reste, elle aussi, très variable.

Les informations recueillies servent chaque semaine à remplir un formulaire en ligne, composé de 66 indicateurs prédéfinis (94 indicateurs à l'origine) dont le nombre et la nature seront revus prochainement pour « mieux prendre en compte les nouvelles menaces »²⁰. Ces rapports de situation donnent un aperçu hebdomadaire de la situation sécuritaire dans chaque État de la région. Des rapports d'incidents permettent en outre de signaler à tout moment chaque événement ayant un impact sur la sécurité humaine. Au regard des zones à couvrir et de la nature transnationale de certaines menaces (criminalité transfrontalière, corruption, blanchiment d'argent, circulation des armes légères, extrémisme religieux), le nombre de moniteurs reste insuffisant pour traiter de l'ensemble des problématiques sécuritaires.

Constituant le deuxième volet opérationnel d'ECOWARN, quatre bureaux de zone avaient été créés, en 2003, en appui au COS à Abuja.²¹. Suite à la réforme du mécanisme d'alerte précoce adoptée en 2014, les antennes régionales à Banjul, Monrovia

17. La collecte de données d'alerte précoce permettant d'alimenter les analyses de la DAP passe par d'autres modules que l'ECOWARN Reporter : le Forum d'échanges de la paix accessible sur internet ; le système d'information géographique (SIG) pour l'utilisation d'informations précises, visuelles et de données géo-spatiales en temps réel ; le système d'archivage des documents de la DAP accessibles aux autres directions de l'APPS. Les analystes puisent également les informations au sein de leur réseau.

18. L'ensemble des moniteurs se retrouvent chaque année lors d'une rencontre organisée par la CEDEAO pour les sensibiliser aux évolutions de la base de données.

19. Créée en 1998, WANEP est désormais bien implanté dans chaque pays d'Afrique de l'Ouest, avec plus de 550 organisations membres. Son objectif est de poser les jalons d'un réseau d'alerte précoce et de réponse pour la société civile en Afrique, mettant l'accent sur la sécurité humaine. Pour plus de détails sur leurs activités, voir http://www.wanep.org/wanep/index.php?option=com_content&view=category&id=52&Itemid=83 (consulté le 13 septembre 2018).

20. Entretien, fonctionnaire de la CEDEAO, juin 2018. Recommandations issues du rapport intitulé *Assessment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission*, Direction de l'alerte précoce de la CEDEAO, avec le soutien de la GIZ, 25 février 2017.

21. Lire sur ce point l'entretien d'Augustin Sagna, ancien chef du bureau de la zone n° 4 à Cotonou, en mai 2009. Disponible à : <http://www.oecd.org/fr/csao/lesystemedalerteprecocetdereponsedelacedeao.htm> (consulté le 1^{er} août 2018).

et Ouagadougou²² ont été fermées et celle de Cotonou le sera prochainement, pour être remplacées par des centres nationaux. La mise en place de ces bureaux, en charge de plusieurs pays²³, avait été retenue par la CEDEAO qui ne pouvait pas détacher des représentants dans chaque État membre. Étant donné le manque de moyens des chefs de bureau, la question de leur valeur ajoutée s'était finalement posée. La décision de décentraliser le dispositif au niveau national est une manière de remédier au manque de capacités et de réactivité souvent reproché à la CEDEAO en incitant plus d'acteurs à s'engager dans l'alerte précoce, à commencer par les États et les organisations de la société civile (OSC). L'analyse des données et la formulation de réponses, jusque-là fortement centralisées à Abuja, pourront désormais être prises en charge par des acteurs nationaux ou communautaires.

1.2. La création des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse, une nouvelle phase pour renforcer l'efficacité du dispositif

La CEDEAO a entrepris, depuis quatre ans, de mettre en place des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse rapide (MNAPR). Ces derniers réunissent les composantes actuelles de son dispositif (réseau de moniteurs, COS et acteurs internes à la CEDEAO) et des centres nouvellement créés, en charge de la coordination du mécanisme et placés sous la tutelle des États. L'objectif de cette décentralisation est de permettre aux intervenants sur le terrain de transformer plus rapidement les messages d'alerte en action. La CEDEAO s'efforce en effet d'inciter les représentants de chaque État à s'impliquer davantage en collaboration avec les OSC afin de relever deux défis majeurs : coordonner les actions et suivre leur mise en œuvre.

Le premier centre national de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse (CNCMAPR) a ouvert à Bamako en octobre 2017²⁴. Il fait suite à l'adoption du Cadre de politique pour la création des MNAPR, adopté par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO le 14 juillet 2014²⁵ et du règlement relatif à sa mise en œuvre, les 16 et 17 décembre 2015. En 2018, quatre autres centres ont ouvert au Burkina Faso, au Liberia (février), en Côte d'Ivoire (mai) et en Guinée Bissau (juillet). Le gouvernement du Nigeria a également manifesté son intérêt pour l'ouverture d'un centre avant la fin de cette même année²⁶.

En collaboration avec les services de l'État et la CEDEAO, le mécanisme national d'alerte précoce et de réponse affiche un double objectif :

-
22. *Idem.*
 23. La zone n° 1 depuis Banjul (Gambie) couvrait le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau et le Sénégal ; la zone n° 2 depuis Ouagadougou (Burkina Faso) couvrait le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger ; la zone n° 3 depuis Monrovia (Liberia) couvrait le Ghana, la Guinée Conakry, le Liberia et la Sierra Leone ; la zone n° 4 depuis Cotonou (Bénin), couvrait le Bénin, le Nigeria et le Togo.
 24. Source : <http://mali-web.org/politique/mecanisme-dalerte-precoce-et-de-reponse-de-la-cedeao-le-centre-de-coordination-du-mali-est-operationnel> (consulté le 15 juin 2018).
 25. Acte additionnel A1SA.6/07/14 portant adoption du Cadre de politique pour la création des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide, 45^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, Accra, 10 et 11 juillet 2014. Document disponible à : http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/6_Alerte_Preceoe_Et_Response_Rapide.pdf (consulté le 15 juin 2018).
 26. Entretien avec un partenaire technique et financier, Abuja, juin 2018.

- Donner mandat aux centres pour « alerter le gouvernement de menaces éventuelles sur les populations, proposer des réponses adaptées aux menaces identifiées, identifier en retour les structures de réponse (tant au niveau de l'État, la société civile, les communautés, les partenaires au développement, etc.), faciliter, coordonner, et faire le suivi de la mise en œuvre des activités liées à la réponse »²⁷.

Chaque centre se compose ainsi d'un directeur, représentant de l'État, et de cinq experts, chacun en charge d'une thématique prédéfinie par la DAP (crime et criminalité ; sécurité ; gouvernance et droits humains ; santé ; environnement). Il bénéficie en outre de l'appui de deux officiers de liaison nationaux, l'un de WANEP et l'autre de la CEDEAO.

- Associer directement « les États membres [qui] mandatent à travers un décret présidentiel tous les services publics compétents aux niveaux national et régional à soumettre régulièrement tous les dossiers, données et informations sur les questions relatives à la sécurité humaine au Centre »²⁸.

Afin d'impliquer de manière systématique les représentants des gouvernements, la structure est supervisée par un Conseil statutaire, placé sous l'autorité du Vice-Président ou du Premier ministre. Ce dernier est constitué des ministres de l'intérieur, des finances, de la défense, de la justice, des affaires étrangères, du représentant du principal parti d'opposition, d'un ministre compétent en fonction des thématiques, du membre national du Conseil des sages et du représentant permanent de la CEDEAO.

Les cinq premiers centres serviront d'établissements pilotes en attendant l'ouverture dans les dix autres États, conditionnée au déblocage de fonds. Cette réforme, initiée par la CEDEAO, est soutenue financièrement par certains de ses partenaires de longue date, comme l'agence de coopération internationale allemande (GIZ). Le principal bailleur du projet est actuellement le département d'État américain dans le cadre des projets EWARP (Early Warning and Response Partnership) et REWARD (Responding to Early Warning and Response Data) avec l'appui de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), disposant d'un budget de 20,5 millions USD (2015-2020) pour la mise en œuvre du plan stratégique²⁹. Il a été convenu que la CEDEAO assure le financement en totalité de ces centres puis partagera la responsabilité avec les États après 2020, en payant la moitié des dépenses. L'opportunité a finalement été donnée à la CEDEAO de mettre en application les leçons tirées en matière d'alerte précoce depuis le lancement d'ECOWARN en 2003.

27. Sources : documents internes de la CEDEAO non consultés par l'auteur : Mise en œuvre du Mécanisme National d'alerte précoce et de réponse du 31 janvier 2015 ; Rapport de l'atelier des experts sur le repositionnement du Système d'alerte précoce de la CEDEAO, 19-20 janvier 2015, Abuja (Nigeria).

28. *Idem*.

29. Source : <https://www.usaid.gov/west-africa-regional/fact-sheets/reacting-early-warning-and-response-data-west-africa-project-reward> (consulté le 2 août 2018).

1.3. Des atouts du système d'alerte à l'opérationnalisation des centres, un bref bilan d'étape

Les mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse bénéficient de deux atouts majeurs ayant favorisé la reconnaissance d'ECOWARN comme dispositif novateur en Afrique : la relation privilégiée entre la CEDEAO et WANEP et l'adaptation des indicateurs en fonction des facteurs de conflit. L'opérationnalisation des cinq premiers centres représente, en outre, une nouvelle avancée majeure pour la CEDEAO. Deux défis risquent cependant de fragiliser ce dispositif au plan national : le manque d'impartialité dans les analyses et des niveaux d'opérationnalité différents entre les centres.

Depuis 2002, la coopération entre la CEDEAO et WANEP, unique en Afrique³⁰, est une réelle valeur ajoutée dans la relation que l'organisation régionale entretient avec les OSC. La CEDEAO bénéficie à la fois de l'expérience du WANEP en matière de prévention des conflits et de ses liens privilégiés avec les OSC locales. Depuis la signature d'un MoU en 2004, renouvelable tous les cinq ans³¹, WANEP fait partie intégrante du système régional d'alerte précoce et de réponse, en contribuant à la collecte et à l'analyse des informations. Juste avant la réforme de la CEDEAO en 2014, afin de compenser les réponses régionales tardives, WANEP a décidé de créer son propre dispositif national d'alerte précoce (NEWS - *National Early Warning System*) dont le fonctionnement est désormais calqué sur celui des MNAPR. L'accumulation des données par WANEP lui permet d'identifier et de justifier le choix de certains projets avec des arguments et chiffres clés³². WANEP, de par son rôle de lobbying et de plaidoyer et son suivi des acteurs locaux, a un rôle complémentaire à la CEDEAO, pouvant être paralysée par des enjeux politiques et déconnectée des réalités de terrain. « Avant ECOWARN, il y avait une culture du secret et du camouflage des informations.

La société civile a apporté un style de rédaction. »³³ Un responsable du bureau de liaison du WANEP est présent à la DAP depuis 2004. Il permet à la société civile d'avoir un représentant qui participe aux activités de la CEDEAO et diffuse les informations issues de la société civile au sein des différentes directions du Département Affaires politiques, paix et sécurité (APPS).

En matière d'analyse transversale, les défis restent considérables, comme en témoigne les systèmes de conflits³⁴ au Sahel ou dans le bassin du lac Tchad qui nécessitent une mise à jour régulière des outils. Cette inadéquation entre les indicateurs de l'analyse et les facteurs d'instabilité régionale a longtemps constitué une des faiblesses de l'alerte précoce. Il a donc été décidé que les analystes au COS feraient un suivi des dossiers non plus à partir d'un découpage par pays mais selon cinq thématiques : crime et criminalité ;

30. En août 2015, WANEP a signé un Protocole d'accord avec la Commission de l'Union africaine pour soutenir le Programme paix et sécurité de la Commission. Sur le modèle du responsable du Bureau de liaison de WANEP à la CEDEAO, une responsable au Bureau de liaison de la Commission de l'Union africaine est présente depuis l'été 2018.

31. Le Protocole d'Accord est en vigueur actuellement pour une année encore sur la période 2014-2019.

32. Entretien avec une personne de la société civile, Lomé, mars 2018.

33. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

34. Sur ce point, voir Michel Luntumbue, *Comprendre la dynamique des conflits : une lecture synthétique des facteurs de conflit en Afrique de l'Ouest*, GRIP, Note d'analyse, janvier 2014.

sécurité ; gouvernance et droits humains ; santé ; environnement. Cette répartition a été reprise à l'identique dans les centres nationaux, ainsi qu'au bureau régional du WANEP à Accra, où cinq experts de ces thèmes ont été recrutés. Le classement thématique ne doit cependant pas se faire au détriment « du suivi rigoureux par pays » étant donné que chaque cas étudié a ses spécificités³⁵. Au contraire, les deux volets peuvent s'enrichir mutuellement : le premier, thématique, est indispensable à l'élaboration des politiques régionales tandis que le second, par pays, sert à décliner celles-ci en plans d'action nationaux. Selon la situation politique et sécuritaire de chacun des États, des objectifs stratégiques spécifiques restent à définir³⁶. Les analyses par thématiques créent, en outre, une contrainte plus institutionnelle, la nécessité de développer des échanges réguliers au sein du département APPS et avec d'autres concernées par la nature des menaces (santé et environnement par exemple).

S'il est sans aucun doute trop tôt pour évaluer l'efficacité des premiers centres nationaux, certaines questions techniques, politiques et institutionnelles devront être abordées pour préserver leur opérationnalité sur le long terme. Au stade de leur développement actuel, deux défis méritent de faire l'objet d'une attention particulière.

• **Garantir l'impartialité des analyses et des recommandations des centres vis-à-vis du pouvoir politique**

La volonté de la CEDEAO d'impliquer en priorité les représentants des gouvernements et d'autres institutions nationales impose de veiller à l'autonomie dont les personnels des centres feront l'objet à l'égard du pouvoir politique. Certes, le recrutement parmi des fonctionnaires de l'État a été organisé de manière à assurer une pérennité au projet. La présence de nombreux représentants du gouvernement ne risque-t-elle pas cependant de fragiliser l'impartialité et la neutralité dans l'analyse des données, le choix des acteurs pour répondre aux crises et la formulation des recommandations³⁷ ?

La participation des officiers de liaison de la société civile (WANEP) et de la CEDEAO aux réunions et au sein du conseil statutaire est-elle une garantie suffisante pour qu'aucune pression ne soit exercée par le pouvoir politique si les analyses révèlent une défaillance prolongée du gouvernement ? Sur les réponses à ces deux questions, les avis divergent. Certains considèrent que les garde-fous sont suffisants tandis que pour d'autres, la partialité est un risque à prendre étant donné que les représentants de l'État sont incontournables pour la prévention des conflits. Au-delà des limites liées au positionnement politique, l'opérationnalité des centres dépend aussi de questions plus techniques.

35. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

36. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, *International Crisis Group (ICG), Rapport Afrique* n°234, 14 avril 2016, p. 29.

37. Pour rappel, le système de collecte reposait jusqu'en 2015 sur deux points focaux, un représentant du gouvernement et un membre de la société civile. Le changement fréquent d'interlocuteurs, en raison des mutations, et le manque de temps pour effectuer la passation des consignes, avait abouti au retrait des fonctionnaires du dispositif (entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018).

- **Maintenir un niveau d'opérationnalité similaire entre les centres**

Le personnel à Abuja et dans les centres nationaux bénéficient de programmes de renforcement des capacités de la part de nombreux bailleurs pour la collecte, l'analyse des données et la rédaction de recommandations. L'harmonisation des procédures et méthodes de travail entre les centres, qui couvrent trois zones linguistiques et culturelles (francophone, anglophone, et lusophone) devra également être prise en compte. La DAP reste la mieux placée pour s'assurer que le niveau de qualification des équipes ne varie pas trop d'un centre à l'autre pour ne pas affecter la qualité des analyses et des recommandations. En termes de matériels, les salles de veille bénéficient d'un équipement similaire leur permettant de communiquer entre elles et avec le COS à Abuja par VSAT. Dans certains pays, comme en Guinée-Bissau, les coupures fréquentes d'électricité et le manque d'accès à des connections internet haut débit restent néanmoins un obstacle à surmonter³⁸. Les problèmes de réseau ou de connexion ne permettent pas de faire remonter l'information rapidement ou de la vérifier. « Parfois il faut attendre une demi-journée avant d'avoir accès au réseau, pendant ce temps les choses pourraient dégénérer »³⁹. L'ouverture des centres nationaux est une première étape et marque une avancée majeure pour inciter les acteurs locaux à s'impliquer dans l'opérationnalisation du mécanisme national. La CEDEAO peine toutefois à trouver un juste équilibre entre le respect de la souveraineté des États et la mise en application de son mandat, indispensable pour combler le décalage entre l'alerte et la réponse.

2. Réduire le décalage entre l'alerte et la réponse, un défi majeur pour les acteurs de la prévention

L'un des principaux défis pour la CEDEAO consiste à réduire le fossé entre l'alerte et la réponse, tout en associant trois niveaux d'acteurs. L'organisation régionale se heurte ainsi à trois impératifs : dépasser ses blocages institutionnels pour assurer une continuité entre alerte et réponse ; inciter les autorités nationales à s'engager dans la mise en œuvre de solutions rapides et contribuer à la reconnaissance du rôle des acteurs locaux au plan régional.

2.1. Les blocages institutionnels de la CEDEAO, principal obstacle dans la continuité entre alerte-réponse

Dans le Plan stratégique 2016-2020 & Plan d'action à moyen terme 2016-2020 sur le Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO, un constat s'impose : « la pratique au cours des années a créé une séparation artificielle de la composante d'alerte précoce et celle de la réponse »⁴⁰.

38. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, août 2018.

39. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

40. Plan Stratégique, *op. cit.*, p. 12.

Trois raisons permettent notamment d'expliquer ce décalage : les lourdeurs administratives au sein de la CEDEAO ; l'absence de retours sur les rapports de la DAP et le manque de partage d'informations entre la DAP et les autres acteurs internes.

La mise en place d'ECOWARN, système de collecte collaboratif et à plusieurs niveaux (local, national et régional), n'a pas permis de compenser les lourdeurs administratives de la CEDEAO en matière de prévention. L'organisation continue de renvoyer l'image d'une institution « trop politique », au service « d'un club de chefs d'État », « pas assez transparente » dans les choix de ses recommandations et avec des délais de prise de décision beaucoup trop longs. En vertu du Protocole de 1999, différents acteurs interviennent dans la mise en œuvre des réponses au sein de la CEDEAO : l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement ; le Président de la Commission de la CEDEAO ; le Conseil de médiation et de sécurité et ses trois organes : le comité des chefs d'État-major, le Conseil des sages et la Force en attente de la CEDEAO. Étant donné sa dimension hautement politique, le processus de décision reste concentré au niveau du Président de la Commission qui traite directement avec les chefs d'État. « Dans le fonctionnement actuel de la CEDEAO, les chefs d'État ont trop de pouvoir. Ils sont incontournables sur toutes les décisions. Ce qui crée une sorte de jeu d'alliance et de soutien »⁴¹. La gestion des crises nécessite donc de donner plus de poids à d'autres instances collégiales de la CEDEAO, tels que le Conseil de médiation et de sécurité ou le Conseil des sages⁴².

En outre, le manque de retours sur la pertinence des rapports de la DAP ne permet pas de vérifier si le format et la fréquence des analyses répondent aux besoins des autres directions du Département APPS et aux attentes au niveau de la Présidence de la CEDEAO. Une étude menée en 2017 révèle que la nature de l'information collectée et la dimension « grand public » des rapports expliqueraient entre autres ce désintérêt⁴³. Selon certains fonctionnaires de la CEDEAO, les données de terrain qui proviennent de sources ouvertes ne suffisent pas et devraient « être couplées avec des sources de renseignements classifiés »⁴⁴ auxquelles le Président de la Commission est souvent l'une des rares personnes à avoir accès. Selon le *Plan stratégique 2016-2020*, la tenue de réunions bimensuelles entre le Commissaire Affaires politiques, paix et sécurité et les ambassadeurs des États membres de la CEDEAO⁴⁵ est censée favoriser les discussions autour d'informations provenant de sources diplomatiques afin de les intégrer dans les rapports d'alerte. La pérennité d'une telle option se pose d'ores et déjà. En effet, contrairement aux services de renseignement, l'alerte précoce s'est développée à partir du partage d'informations non classifiées, étant donné la réticence des représentants d'État à partager certaines données sensibles avec d'autres pays, parfois suspectés de contribuer à leur insécurité⁴⁶.

41. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

42. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

43. Sur ce point, voir le rapport *Assessment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission, op. cit.*

44. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

45. *Plan Stratégique 2016-2020, op. cit.*, p.28.

46. Jakkie Ciliers, *Towards a Continental Early Warning System for Africa*, ISS Paper, n°102, avril 2005. Disponible à : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/PAPER102.PDF> (consulté le 6 août 2018).

Au-delà du débat autour de la prise en compte de données sensibles, la multiplication des sources, censée permettre de croiser les données, requière surtout beaucoup de temps au COS pour les trier et les vérifier. Il serait utile de développer des outils, sous la forme de base de données, pour faciliter ce travail. En outre, la diversification des formats de publication proposée s'est, semble-t-il, faite au détriment d'une amélioration du contenu, y compris la formulation de recommandations ciblées en fonction des audiences.

L'une des manières de parer à cette critique serait pour la DAP de « procéder à une évaluation périodique des besoins des différents départements de la CEDEAO au regard des documents qu'elle produit »⁴⁷.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité du mécanisme dépend en grande partie de la capacité à relier ses deux composantes : alerte précoce et réponse. Cela suppose de parvenir à mesurer l'impact des analyses produites sur le choix des décisions prises à titre préventif – auquel pourrait s'ajouter l'évaluation des effets de ces mesures sur l'évolution du conflit. Afin de résoudre le problème du lien entre la DAP, chargée de la collecte et de la formulation des recommandations, et les décideurs politiques, la Direction est désormais rattachée directement à la Vice-présidence de la CEDEAO. En réduisant les échelons intermédiaires dans l'envoi des rapports, jusque-là transmis par l'intermédiaire du Commissaire Affaires politiques, de la paix et de la sécurité, ce changement, validé à l'été 2018, est ainsi censé « fluidifier les réponses que la CEDEAO peut apporter par rapport à certaines situations »⁴⁸. La tenue de réunions conjointes régulières entre la DAP et les autres directions directement concernées par l'alerte précoce (Affaires politiques ; Maintien de la paix et sécurité régionale) devrait aussi améliorer le partage d'informations et pallier l'éloignement entre les structures. « La distance physique entre ces directions ne fait que matérialiser davantage la difficulté structurelle des différentes directions du Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité à travailler ensemble »⁴⁹. Le partage d'informations entre elles est d'autant plus nécessaire que les missions d'évaluation et les analyses après action (After Action Review) menées dans d'autres directions, comme par exemple au sein de la division assistance électorale ou de médiation, pourraient enrichir le contenu des rapports. S'ils ne sont pas pris en compte, les défis institutionnels propres à la CEDEAO auront un impact sur l'opérationnalisation des mécanismes nationaux. La mise en œuvre des réformes institutionnelles ne pourra que renforcer la crédibilité dont l'organisation a besoin pour faire pression sur ses États membres afin qu'ils s'engagent, eux aussi, de manière plus active dans la formulation de réponses rapides.

2.2. Des chefs d'États engagés, un impératif dans la mise en œuvre d'une réponse rapide

Les critiques sur les systèmes d'alerte précoce se sont longtemps focalisées sur l'opérationnalisation de la collecte de données, condition préalable à leur bon

47. *Assessment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission, op. cit.*, p. 3.

48. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, septembre 2018.

49. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, ICG, *op. cit.*, p. 25.

fonctionnement. L'attention porte à présent davantage sur la réponse : jugée trop tardive, en décalage avec les attentes ou non mise en œuvre une fois l'alerte donnée. Au-delà du moment de la réponse à proprement parler, le problème réside aussi dans le manque de moyens pour l'exécuter, le défaut de suivi et le manque de coordination⁵⁰. Ces trois derniers volets, faisant encore largement défaut, ont été intégrés en priorité dans la mission des centres nationaux.

Les raisons du décalage entre la réception de l'alerte et l'action peuvent être techniques, comme vu précédemment. L'un des obstacles majeurs systématiquement mentionné lors des entretiens reste cependant la volonté politique. Dans les enceintes régionales, comme la CEDEAO, les chefs d'État sont nombreux à faire prévaloir le respect de leur souveraineté pour garder le contrôle de la situation notamment dans le cas où un conflit risque de remettre en cause leurs prérogatives, de dévoiler leurs défaillances ou leur absence de légitimité.

Au plan national, l'échec des réponses s'explique notamment par « le sentiment que les décideurs ont de maîtriser la situation ; la sauvegarde des intérêts personnels et le manque de culture de prévention des conflits – les mêmes défis reviennent sans que ne soient tirées les leçons des erreurs passées »⁵¹. Cette observation faite au Togo pourrait être applicable à d'autres pays de la région.

Sans même parler d'être une priorité, la prévention est rarement inscrite à l'ordre du jour des agendas et des débats politiques nationaux. « Les politiques ne s'inscrivent pas dans une dynamique d'alerte précoce – parce qu'ils sont la plupart du temps source du problème »⁵². Le Mali n'a fait que confirmer le constat de Kofi Annan en 2001 selon lequel la prévention n'a aucune chance de réussir « si le gouvernement intéressé refuse d'admettre qu'il a un problème susceptible de déboucher sur un conflit violent et rejette les offres d'aide »⁵³. Pour certaines organisations de la société civile togolaises, le défaut d'action peut aussi résulter d'un problème de délégation de pouvoir au sein de la hiérarchie : « les autorités mettent à disposition des personnes qui n'ont pas elles même le pouvoir de donner la réponse, elles sont obligées de se référer à leur supérieur et attendre les ordres. Ce qui ralentit le processus »⁵⁴. Seule la pratique dira si l'opérationnalisation des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse témoigne d'un réel engagement des acteurs étatiques ou si les principaux obstacles politiques ont seulement été déplacés du niveau régional au plan national.

Afin de contourner les réticences de certains États membres à investir, y compris financièrement, le domaine de la prévention, les organisations internationales et régionales ont, semble-t-il, développé des réponses de plus en plus normatives et techniques.

50. Entretien avec un représentant de la société civile, Abuja, juin 2018.

51. Entretien avec des représentants de la société civile, Lomé, mars 2018.

52. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

53. Prévention des conflits, rapport du Secrétaire général des Nations unies, *op. cit.*, p. 38.

54. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

En Afrique de l'ouest, la marge de manœuvre de la CEDEAO « pour impulser des changements dans le fonctionnement des États membres existe mais elle est limitée. Cette marge se trouve dans la production de normes qui s'imposent à tous »⁵⁵. Certes, le traité révisé (1993), les protocoles de 1999 et de 2001 et le CPPC (2008) sont de précieux acquis mais ils restent insuffisants s'ils ne sont pas respectés par leurs signataires. En outre, les réponses techniques qui consistent à proposer un renforcement des capacités par des partenaires techniques et financiers (PTF) sans prendre en compte l'environnement politique dans lequel ce déficit s'inscrit, ne pourront que produire des effets contreproductifs sur le long terme. En raison des contraintes liées à la souveraineté nationale et à la Realpolitik qui régit les relations entre les États, l'alerte précoce et la réponse rapide ne peuvent pas encore être considérées comme effectives, raison pour laquelle la CEDEAO a souhaité accorder un rôle croissant à la société civile.

2.3. Une société civile active dans l'alerte précoce, en quête de reconnaissance de son statut

La réforme de décentralisation de l'alerte précoce part du postulat que les réponses régionales doivent intervenir en dernier ressort afin de privilégier les actions nationale, départementale et communautaire, tout en appuyant les acteurs dans la prévention de ces problèmes locaux. Au-delà de sa relation de longue date avec WANEP, de nombreuses initiatives locales mériteraient d'être mieux coordonnées et valorisées par la CEDEAO.

La CEDEAO continue de s'interroger sur le choix des partenaires à privilégier parmi les OSC. Raison pour laquelle, il a été confié à WANEP et au Forum de la société civile de l'Afrique de l'Ouest (FOSCAO)⁵⁶ la réalisation d'une cartographie des acteurs de la société civile dans ses quinze pays membres. WANEP et le FOSCAO, historiquement proches de la CEDEAO, jouent un rôle essentiel de mise en réseau dans un contexte où les initiatives locales sont nombreuses. L'identification des OSC et leur coordination est d'autant plus nécessaire que la redondance des activités est quasi systématique. À ce titre, il serait utile de s'interroger sur la manière dont les centres nationaux s'inscrivent dans le paysage politico-associatif existant. Au Ghana, par exemple, le Conseil national de paix (*National Peace Council*)⁵⁷ dispose d'un mandat similaire à celui des centres nationaux de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse.

Placés sous la tutelle gouvernementale, les centres ont un double intérêt du point de vue de la CEDEAO : être une porte d'entrée pour établir un contact privilégié avec les OSC et le gouvernement, alerter et informer rapidement, ainsi qu'utiliser les centres comme canaux pour relayer les messages aux autorités politiques⁵⁸. Travailler avec la société civile est un moyen de contourner les obstacles liés à la défense d'intérêts politiques.

55. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, ICG, *op. cit.*, p.28.

56. Le FOSCAO est une plateforme qui vise à réunir les OSC dans les 15 pays membres de la CEDEAO. Pour plus d'informations, voir <http://www.wacsof.net/french/> (consulté le 2 août 2018).

57. Pour plus de détails, voir : <https://www.mint.gov.gh/national-peace-council/> (consulté le 30 juillet 2018).

58. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018

Surtout, « instaurer un mécanisme de contact permanent avec les acteurs concernés, cela implique d'instaurer une relation de confiance »⁵⁹. Or, à l'exception du WANEP qui entretient une relation privilégiée avec la CEDEAO, la société civile est plutôt déconnectée du mécanisme d'alerte précoce régional qui « se limite aux périodes électorales ». « On entend parler de la CEDEAO uniquement quand il y a conflit »⁶⁰.

Les moniteurs travaillant dans le cadre d'ECOWARN sont en effet frustrés par le peu de retours sur les réponses faisant suite aux alertes qu'ils ont envoyées. « Une fois à Abuja, on ne sait pas ce que cela devient » confie un représentant de la société civile qui contribue à ECOWARN. Certains mentionnent un défaut « d'information et de transparence sur l'utilisation des données par la CEDEAO »⁶¹. La société civile doit rendre des comptes auprès de ses bailleurs, pourquoi la CEDEAO ne pourrait-elle pas faire de même auprès des ressortissants de ses États membres, notamment ceux qui participent directement au fonctionnement de son système ? Une première étape consisterait à donner davantage de visibilité aux actions régionales. La plupart des représentants d'OSC rencontrés regrette le manque de communication de l'organisation. La gestion de la crise en Gambie en 2017 est citée à plusieurs reprises comme un exemple de réussite pour la CEDEAO mais personne ne sait vraiment ce qui a été fait pour prévenir le conflit et pourrait servir de modèle dans d'autres cas. Au final, « les acteurs partent avec les informations. Il n'y a pas de partage d'expérience »⁶².

Il est essentiel de pallier ces lacunes si, comme le prévoit le *Plan stratégique 2016-2020*, le mandat du WANEP et des OSC doit être élargi pour les impliquer dans les réponses (médiation, facilitation et autres stratégies de consolidation de la paix)⁶³. Il est également prévu que des compétences plus larges soient attribuées aux moniteurs, notamment les femmes et les chefs traditionnels et religieux, pour traiter les données régionales et transnationales. Cela suppose de leur donner suffisamment de moyens dans un contexte où la société civile, terme un peu fourre-tout, regroupe un large éventail d'acteurs dont le professionnalisme, la neutralité et l'intégrité⁶⁴ sont souvent critiqués. « Le milieu des associations locales est devenu plus professionnel »⁶⁵ mais le manque de financements extérieurs nuit à leurs actions. Faute de ressources, les actions de la société civile se limitent au moment des élections. « Il faudrait des activités financées sur des budgets nationaux »⁶⁶ pour éviter que l'attention des PTF ne soit portée qu'en période pré-électorale. Une représentante des associations de femmes expliquait que « du personnel est généralement formé à la veille des élections pour interagir avec les populations locales. On les forme notamment sur le comportement à adopter pour éviter des contestations violentes à l'annonce des résultats. Il s'agit de les entretenir sur les organes à saisir en cas de contestations ».

59. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

60. *Idem*.

61. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

62. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

63. *Plan stratégique 2016-2020*, op. cit., p. 19.

64. Par exemple, WANEP fait signer un code de déontologie aux moniteurs.

65. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

66. *Idem*.

La continuité dans les actions est essentielle pour favoriser la prévention structurelle. « Il est important que l'alerte précoce soit combinée à d'autres mesures de prévention des crises aux niveaux local et national comme la sensibilisation des populations et la promotion de la bonne gouvernance »⁶⁷. Par exemple, la Concertation nationale de la société civile au Togo (CNSCT) a pris en compte, en 2014, les défis du radicalisme dans le pays. Un cadre de discussion animé par une équipe de veille a été mis en place. Constitué de trois à quatre facilitateurs de dialogue communautaire par préfecture, il est en contact direct avec les populations, les autorités locales et les chefs traditionnels. Le CNSCT part du principe que « la paix peut être remise en cause à tout moment. Les conflits sont permanents. Il faut donc des cellules permanentes formées pour réduire les conflits »⁶⁸. Il existe en outre une forte demande pour la tenue de rencontres régulières au niveau régional pour permettre le partage d'expérience. Au Bénin, certains représentants d'OSC témoignent de leur intérêt sur la manière dont les autres pays en proie à des conflits ont agi et réagi, justement pour pouvoir anticiper et ne pas commettre les mêmes erreurs⁶⁹.

Enfin, développer des initiatives locales est une chose mais pourquoi ne pas aussi donner davantage de poids et de visibilité à la société civile au plan régional, comme le suggère un fonctionnaire à Lomé, en créant un statut d'observateur à la CEDEAO. Elles seraient ainsi informées en direct des décisions prises et pourraient les relayer auprès de leur « base ». Sans pour autant concurrencer les initiatives de la CEDEAO, la société civile peut être plus active en développant sa propre diplomatie régionale. Elle éviterait ainsi de se retrouver prise au piège d'un système bureaucraté et d'une hiérarchisation des priorités entre les différentes composantes de la sécurité humaine. Il existe en effet encore un fort décalage entre les préoccupations des États autour des défis sécuritaires, entendu stricto sensu avec une forte composante militaire, et celles des OSC au contact de populations tout aussi concernées par des conflits d'ordre foncier et environnemental. La société civile peut donc servir de garant pour que les interventions militaires ne restent pas la seule priorité des gouvernants. « Il faut mettre les acteurs politiques face à leur responsabilité concernant les solutions à la sécurité humaine »⁷⁰ étant donné la nécessité d'opérationnaliser la culture de la prévention structurelle.

3. Pistes de réflexion pour opérationnaliser la culture de prévention des conflits

Au-delà des efforts à fournir pour relever le défi majeur du décalage entre l'alerte et la réponse, il est nécessaire de prendre en considération plus largement les limites persistantes dans l'opérationnalisation de la prévention.

67. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

68. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

69. Entretien avec une représentante de la société civile, Cotonou, mars 2018.

70. Entretien avec un fonctionnaire, Cotonou, mars 2018.

Contrairement aux effets d'annonce, « la culture de la prévention des conflits n'est pas suffisamment entrée dans les mœurs ». ⁷¹ En effet, bien que réaffirmée, depuis plusieurs décennies, comme une priorité dans de nombreuses enceintes internationales, la prévention structurelle reste reléguée au second plan. L'expérience a montré que « on est plus sensible à la crise ouverte qu'aux signaux et indicateurs de crise » ⁷². Parmi les raisons, sa mise en œuvre est soumise au bon vouloir de régimes politiques fragilisés par des modes de gouvernance locaux. L'État reste certes une organisation politique de référence, souveraine et un partenaire privilégié de la Communauté internationale. Toutefois, la plupart des conflits en Afrique de l'Ouest puisent leurs origines dans une réponse étatique absente ou défailante aux besoins de justice, de redistribution des ressources nationales et de protection des populations.

En outre, dans un environnement politico-institutionnel concurrentiel, les effets de la prévention sur la résolution d'un conflit restent difficiles à évaluer, et donc à valoriser et rentabiliser, pour les institutions nationales et internationales en quête de visibilité et de crédibilité. Malgré les discours prônant la coordination, chaque acteur engagé dans la prévention des conflits cherche à faire prévaloir ses intérêts et son agenda. Cette absence d'action commune cohérente nuit dès lors non seulement à la mise en œuvre mais aussi au suivi des recommandations.

Comme l'illustre le Mali, certaines mesures préventives sont parfois appliquées trop tardivement notamment quand il est nécessaire de concilier au même moment une gestion de crise en cours (prévention conjoncturelle) et la prévention du conflit suivant, à travers la reconstruction de la cohésion sociale (prévention structurelle). La course aux financements, essentiels pour le développement des mécanismes de prévention, biaise encore trop souvent la relation de confiance entre les acteurs locaux et les bailleurs engagés dans le renforcement de leurs capacités (humaines, logistiques et techniques). Afin de promouvoir une culture de la prévention sur le long terme, quatre pistes méritent d'être explorées.

3.1. Renforcer les cadres permanents d'évaluation des actions gouvernementales

La plupart des mécanismes de prévention de conflits et l'instauration de mesures de sensibilisation font l'objet d'une forte attention de la Communauté internationale lors de la préparation des élections, vue comme l'occasion de permettre l'alternance démocratique. Or, le déficit de gouvernance, considéré comme l'une des principales menaces à la paix sociale, peut difficilement être résolu à l'approche d'une échéance électorale. La création d'espaces de discussion locaux et permanents où les questions d'intérêt général sont régulièrement évoquées contribue à recréer une relation de confiance entre gouvernants et gouvernés. La viabilité du pacte social est directement liée à la transparence dans la gestion des affaires publiques et à l'écoute dont font preuve les acteurs politiques.

71. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

72. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

L'enjeu est donc de renforcer les cadres permettant « aux citoyens de faire des évaluations périodiques des actions gouvernementales sur tous les aspects de la vie en société »⁷³. Ces dispositifs, qui existent déjà dans de nombreux pays, pourraient être généralisés⁷⁴. Au-delà de la transparence, « pour faire durer la paix, il faut une stratégie de la communication qui implique l'information, la sensibilisation et la formation »⁷⁵.

3.2. Mettre à profit et promouvoir les outils juridiques, politiques et médiatiques

Un bref passage en revue du cadre juridique de la CEDEAO permet de constater que ses textes « sont pertinents, bien pensés et outillés mais ils sont mal appliqués ou mal maîtrisés par les gouvernants »⁷⁶. Si elle veut exaucer son vœu de « CEDEAO des peuples », l'organisation régionale devrait s'assurer que les élus locaux (maires, parlementaires) connaissent et maîtrisent les normes et principes qui régissent l'espace ouest africain. L'ouverture des centres nationaux d'alerte précoce et de réponse est une opportunité pour la CEDEAO de communiquer davantage et d'impliquer les médias locaux, y compris les radios communautaires, dans la visibilité et lisibilité de ses interventions. Ces derniers peuvent servir de relais dans le partage d'informations et le suivi des décisions prises en matière de prévention des conflits. La CEDEAO est encore largement perçue comme une organisation opaque qui communique peu et mal sur ses actions et ses réussites.

3.3. Développer des scénarii propres aux défis transnationaux

Loin d'être nouvelles, les menaces transnationales à la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest (criminalité transfrontalière, corruption, blanchiment d'argent, circulation des armes légères, extrémisme religieux) remettent en question les modèles d'analyse traditionnellement stato-centrés. Des réponses ad hoc ont été trouvées au plan militaire, avec la création de coalitions telles que le G5 Sahel ou la Force multinationale de lutte contre Boko Haram. En matière d'alerte précoce et de réponse, il est indispensable d'innover étant donné que les systèmes de conflits continuent de rendre inopérants les classifications jusque-là établies. Le remplacement des catégories d'analyse par pays par des thématiques au sein de la DAP est une première étape. Il reste cependant insuffisant pour appréhender et anticiper la dimension régionale à proprement parler, c'est-à-dire la manière dont des conflits locaux interagissent les uns avec les autres au point de déstabiliser une région. La CEDEAO doit désormais se pencher sur l'élaboration de scénarii régionaux type élaborés à partir de ses retours d'expérience, à commencer par le dispositif déployé pour lutter contre la pandémie d'Ebola (2013-2015).

73. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

74. Voir sur ce point, à l'image du Buharimeter (Nigeria), du TalonMetre (Bénin), du Présimètre (Burkina), du Weahmeter (Liberia) ou en Guinée www.lahidi.org.

75. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

76. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

3.4. Investir en priorité la prévention structurelle

Indépendamment des situations de crise, l'attention devrait être apportée en priorité sur la prévention structurelle, seule susceptible de provoquer des modifications durables des modes de gouvernance. L'une des raisons pour laquelle les difficultés persistent, malgré les nombreuses solutions proposées, pourrait se résumer en une phrase. « Les solutions qui consistent à déplacer le problème passent souvent inaperçues, parce que celui qui règle le premier problème n'est pas celui qui hérite du nouveau problème »⁷⁷.

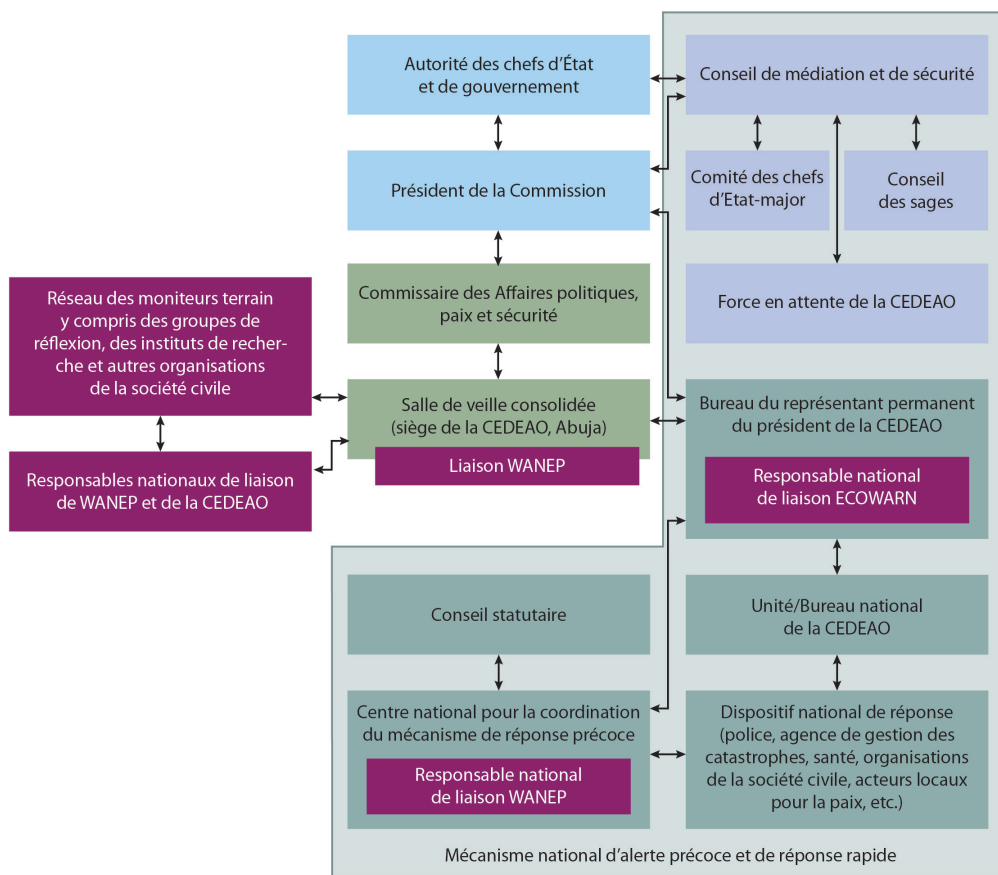
En d'autres termes, les interventions d'urgence apportées aux crises ont peu à peu sapé le terreau social et politique dans lequel la prévention aurait pu puiser pour reconstruire « un vivre ensemble » au plan national. Sans jamais vraiment s'interroger sur les solutions du passé, ou mettre en application les leçons tirées, les actions se succèdent pour apporter une partie de la réponse – alors qu'elles sont aussi une partie du problème. Loin d'être propre à la CEDEAO, cette réalité est partagée par toutes les organisations qui se sont consacrées aux activités de prévention. Un représentant de la société civile conclut ainsi en disant : « Tout le monde reconnaît l'importance de la paix mais personne ne veut en payer le prix »⁷⁸.

77. Peter Senge, Béatrice Arnaud, Alain Gauthier, *La Cinquième discipline : leviers des organisations apprenantes*. Paris, Eyrolles, 2006, p. 59.

78. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

ANNEXE

Récapitulatif du Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO



Source Plan stratégique 2016-2020. CEDEAO 2017.

LES RAPPORTS DU GRIP

- 2016/7 **Rapport de forces au Haut-Karabakh**
Frictions, dissuasion et risque de déflagration, Léo Gehin, 36 p., 6 €
- 2016/8 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2016**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 51 p., 8 €
- 2016/9 **Crise nord-coréenne : diplomatie, menace nucléaire et défense antimissile**, Bruno Hellendorff et Thierry Kellner, 44 p., 8 €
- 2016/10 **RDC : les enjeux du redécoupage territorial. Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires**, Michel Luntumbue, 28 p., 6€
- 2017/1 **Défense européenne : l'enjeu de la coopération structurée permanente**, Frédéric Mauro, 52 p, 8€
- 2017/1 **PESCO : European defence's last frontier**, Frédéric Mauro, 52 p., 8€
- 2017/2 **RDC : enjeux et portraits autour d'un enlèvement électoral**, collectif, 64 p., 8€
- 2017/3 **Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard, de la guerre à une difficile réconciliation**, Georges Berghezan, 60 p., 8€
- 2017/4 **Traité sur le commerce des armes, Le point sur les discussions et la mise en oeuvre par les États**, Léo Gehin et Cédric Poitevin, 28 p., 6€
- 2017/5 **Fonds européen de la défense - l'UE au secours de l'industrie**, Federico Santopinto, 32 p., 6€
- 2017/6 **Le remplacement des F-16 belges - Processus et enjeux**, Denis Jacqmin, 48 p., 8€
- 2017/7 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2017**, SIPRI/GRIP, 52 p., 8€
- 2017/8 **Résumé du SIPRI Yearbook 2017 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 28 p., gratuit.
- 2017/9 **La Turquie après le putsch manqué : reconfiguration accélérée de l'exercice du pouvoir**, Léo Géhin, 40 p., 6 €
- 2017/10 **La guerre oubliée du Yémen : impasse militaire, casse-tête politique et catastrophe humanitaire**, Lauriane Héau et Christophe Stiernon, 40 p., 8 €
- 2018/1 **Autonomie stratégique : le nouveau graal de la défense européenne**, Frédéric Mauro, 36 p., 6 €
- 2018/2 **L'industrie de défense ukrainienne : un pied en URSS, l'autre dans l'OTAN**, Denis Jacqmin, 36 p., 6 €
- 2018/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2018**, Luc Mampaey, 52 p., 8 €
- 2018/4 **Résumé du SIPRI Yearbook 2018 - Armements, désarmement et sécurité internationale** Traduction GRIP, 32 p., gratuit
- 2018/5 **Le Brexit et la défense européenne**, Federico Santopinto, 52 p., 8 €
- 2018/6 **Exportations d'armes au Maghreb : Quelle conformité avec la position commune?**, Maria Camello, 36 p., 6 €
- 2018/7 **La Chine après le «Printemps arabe» - Comblant le vide ?**, Elena Aoun et Thierry Kellner, 60 p., 8 €
- 2018/8 **L'Afrique des minerais stratégiques - Du détournement des richesses à la culture de la guerre**, Ben Cramer, 44 p., 6 €
- 2018/9 **Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires**, Jean-Marie Colin, 52 p., 8 €
- 2018/10 **La composante nucléaire du complexe militaro-industriel français**, Roland de Penanros, 20 p., 6 €

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : www.grip.org
4 numéros par an pour 40 € (frais de port inclus)

ÉVOLUTIONS ET DÉFIS DU MAINTIEN DE LA PAIX

RECUEIL DE PUBLICATIONS DE L'OBSERVATOIRE BOUTROS-GHALI

Les opérations de paix des Nations unies (OP) sont largement reconnues aujourd'hui comme un outil incontournable de la communauté internationale pour le règlement des conflits et la gestion des crises menaçant la paix et la sécurité mondiales. Elles sont l'une des images les plus familières de l'action des Nations unies aux yeux du grand public.

Par ailleurs, l'interdépendance entre les États, dans un contexte marqué par l'internationalisation des risques et des menaces sécuritaires de toutes formes, justifie aussi l'intégration des OP comme composante importante de la politique extérieure de nombre de pays.

Le continent africain accueille, à lui seul, sept des quatorze OP conduites actuellement par le Département des opérations de paix de l'ONU (DOP). L'Afrique reste en effet l'une des régions du monde les plus exposées à des menaces multiples : crises de gouvernance dans certains pays, attaques terroristes, menaces environnementales et trafics transfrontaliers, entraînant un accroissement des besoins et des défis en matière de sécurité collective.

Depuis les années 1990, le nombre d'OP s'est considérablement accru, tandis que l'éventail de leurs tâches s'élargissait. Outre l'interposition entre les parties au conflit, les OP peuvent notamment avoir pour objectifs le désarmement et la réinsertion des combattants dans la vie civile, la reconstruction des structures étatiques après le conflit, la protection des droits humains, ou le soutien à l'organisation des élections.

Les OP s'inscrivent par ailleurs dans des environnements de plus en plus complexes, marqués par la mutation des formes de menaces à la paix et la sécurité internationales, dont le terrorisme, les conflits asymétriques, l'enlisement ou la régionalisation de certaines crises intra étatiques, les attaques ciblant les Casques bleus eux-mêmes, etc.



**OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI**
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Collectif : Dr Elena Aoun, Dr Axel Augé,
Dr Amandine Gnanguênon, Claire Kupper,
Dr Michel Liégeois, Michel Luntumbue



LES RAPPORTS DU GRIP
2019/1

ISBN978-2-87291-162-2



9 782872 911622