



## Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix Décembre 2020



# Pistes et propositions pour renforcer la contribution francophone aux opérations de paix

*Ce document de synthèse résume et systématise les principales idées qui ont émergé durant les trois premières années d'activités de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG). Il est le fruit de nombreux articles, séminaires et échanges informels qui ont permis de donner la parole à des experts et à des acteurs francophones du maintien de la paix. La plupart des personnes consultées ont participé aux opérations de paix onusiennes les plus complexes. Leur expérience précieuse, voire unique, se reflète dans les onze pistes et propositions ici présentées. Celles-ci doivent être vues comme une base à partir de laquelle des propositions plus concrètes et précises pourront être élaborées, ce à quoi l'Observatoire entend s'atteler dans les années à venir.*



*Ce document de synthèse a été réalisé grâce au soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées français. Néanmoins, les propos énoncés dans cette publication n'engagent pas la responsabilité de l'OIF ni celle de la DGRIS et ne reflètent pas une prise de position officielle de ces dernières.*

# Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>p. 4</b>
❖ Encadré 1 - Les pays francophones contributeurs de troupes	p. 4
❖ Encadré 2 - Rappel sur l'Action pour le maintien de la paix (A4P)	p. 7

## **| Axe opérationnel |** **Renforcer les capacités des francophones**

<b>1. Soutenir la formation des contributeurs francophones et intégrer davantage leurs expériences et points de vue dans le référentiel de formation onusien</b>	<b>p. 8</b>
<b>2. Harmoniser la formation nationale de base des officiers et dispenser une formation spécialisée commune avec des tests de pré-déploiement</b>	<b>p. 9</b>
❖ Encadré 3 - Formation pré-déploiement : l'exemple du Sénégal	p. 10
<b>3. Organiser le retour d'expérience (RETEX) et l'intégrer dans les formations communes</b>	<b>p. 11</b>
❖ Encadré 4 - Le RETEX du Sénégal : un « retour gagnant »	p. 12
<b>4. Renforcer le rôle des écoles régionales/internationales de maintien de la paix dans la formation politique, diplomatique et administrative francophone</b>	<b>p. 13</b>
❖ Encadré 5 - Les atouts de l'École de maintien de la paix de Bamako	p. 14
<b>5. Promouvoir les partenariats Sud-Sud et Nord-Sud</b>	<b>p. 15</b>
<b>6. Renforcer le rôle de l'OIF sur le terrain</b>	<b>p. 16</b>
❖ Encadré 6 - Améliorer la performance des contributeurs africains francophones	p. 17

## | Axe politique |

### Renforcer l’empreinte des contributeurs francophones à New York

- |   |              |
|---|--------------|
| <b>7. Renforcer le dialogue triangulaire dans la définition des mandats</b>                                 | <b>p. 18</b> |
| <b>8. Renforcer les partenariats entre les Nations unies et les organisations régionales en amont</b>       | <b>p. 19</b> |
| ❖ Encadré 7 - Les organisations régionales et sous-régionales africaines face aux OP                        | p. 21        |
| <b>9. Limiter les restrictions d’emploi et clarifier l’usage de la force létale</b>                         | <b>p. 21</b> |
| ❖ Encadré 8 - La question des mandats des missions opérant au Mali  | p. 22        |
| <b>10. Planifier la protection des droits des enfants et encourager la participation des femmes</b>         | <b>p. 22</b> |
| <b>11. Questions administratives et linguistiques à promouvoir au sein du Secrétariat des Nations unies</b> | <b>p. 23</b> |

#### *Remerciements :*

L’équipe de l’Observatoire remercie en particulier : le général Babacar GAYE, le général Jean BAILLAUD, le général Birame DIOP, le général Thierry LION, S.E.M. Mahamat Saleh ANNADIF, S.E. Mme Leila ZERROUGUI, le général Oumar BIKIMO, le général Fernand AMOUSSOU, M. Gérard HAUY, le général Bernard COMMINS, le général Cheick Fanta Mady DEMBELE, le colonel Issa COULIBALY, le général Djibo HAROUNA, le colonel Jean Aimé IGNOUMBA, la Commissaire de police Rachida MARDASSI.

Coordination : Federico Santopinto (GRIP/OBG)

## Introduction

Depuis le début des années 2000, les Nations unies ont adopté plusieurs initiatives afin de réformer les opérations de paix (OP) et les adapter aux nouveaux défis auxquels elles doivent faire face. Parmi les étapes les plus importantes de cette réforme figurent le rapport Brahimi de 2000, le rapport HIPPO de 2015, ainsi que l'Action pour le maintien de la paix (A4P) lancée par le Secrétaire général des Nations unies en mars 2018, et ponctuée par la rédaction d'une Déclaration d'engagements communs pour le maintien de la paix approuvée en septembre 2018 par 152 États membres des Nations unies.

Le défi qui se pose désormais est celui de la mise en œuvre concrète de ces éléments de réforme, et plus particulièrement, celui de leur appropriation par les contributeurs francophones. Cet enjeu est en effet fondamental. Les trois plus grandes missions déployées par les Nations unies le sont sur des théâtres francophones, pour lesquels la maîtrise de la langue française représente un atout précieux pour améliorer la performance des OP.

Pourtant, la participation des pays contributeurs francophones aux OP des Nations unies demeure à ce jour insuffisante au regard des besoins existants. Elle doit donc être renforcée. En date du 31 août 2020, 81 820 hommes et femmes en uniforme étaient engagés dans treize OP et neuf missions spécialisées des Nations unies<sup>1</sup>. Cinq de ces treize OP, ainsi que 64 % des Casques bleus déployés, le sont dans des environnements francophones. Pourtant, moins de 30 % du personnel en uniforme provient d'un pays ayant le français pour langue officielle<sup>2</sup>.

En outre, à ce jour, la Division de l'appui au personnel en uniforme du Département de l'appui opérationnel (DAO) du Secrétariat général des Nations unies, qui fait office de « guichet unique<sup>3</sup> » pour la gestion des OP – avant, pendant et après leur déploiement – ne compte que trois francophones sur une quarantaine de personnes.

**Encadré 1 - Les pays contributeurs de troupes et d'unités de police (ceux dont le français est la langue officielle sont en gras)**

Classement	Pays	Effectif total
1.	Bangladesh	6731
2.	Éthiopie	6662
<b>3.</b>	<b>Rwanda</b>	<b>6322</b>
4.	Népal	5682
5.	Inde	5353
6.	Pakistan	4440
7.	Égypte	3093
8.	Indonésie	2837
9.	Chine	2531
10.	Ghana	2480
<b>11.</b>	<b>Maroc</b>	<b>2141</b>
<b>12.</b>	<b>Sénégal</b>	<b>2086</b>
13.	Tanzanie	1930
<b>14.</b>	<b>Tchad</b>	<b>1473</b>
<b>15.</b>	<b>Togo</b>	<b>1453</b>
16.	Afrique du sud	1151
17.	Uruguay	1138
<b>18.</b>	<b>Cameroun</b>	<b>1089</b>
19.	Italie	1085
<b>20.</b>	<b>Burkina Faso</b>	<b>1031</b>

1. Les chiffres portent sur le personnel de police, les soldats, les experts militaires et les officiers d'état-major.
2. [Rapport mensuel sur les effectifs des contributions en personnel en uniforme](#), Nations unies, 31 juillet 2019.
3. Le système de « guichet unique » permet de rationaliser et de centraliser les informations et procédures au sein d'un même système, plutôt que diverses structures pour obtenir les directives nécessaires au déploiement de l'opération sur le terrain. Équipe opérationnelle intégrée, Réseau de recherche sur les opérations de paix, 2019.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG - [observatoire-boutros-ghali.org](http://observatoire-boutros-ghali.org)) est un projet piloté par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP - [grip.org](http://grip.org)) qui vise à renforcer le rôle des acteurs francophones dans le maintien de la paix.

Cette situation se répercute inévitablement sur le terrain. Le cas de la Mission de l'ONU pour la stabilisation de la République démocratique du Congo (MONUSCO) est, à ce titre, emblématique. En août 2020, le contingent marocain est le seul contributeur francophone de troupes opérant au sein de cette mission, l'une des trois plus grandes opérations en terme d'effectifs, sur le territoire du deuxième plus grand pays du continent. Ce déficit en personnel francophone a posé de nombreux problèmes qui se sont répercutés sur la performance. La communication avec la population et les autorités locales peut être citée en exemple. Les stratégies de communication de la MONUSCO sont pensées et rédigées en anglais et doivent par la suite être traduites en français. Outre la perte de temps que cela engendre, la qualité des stratégies en question s'en retrouve affectée puisque les codes de communication utilisés en anglais ne sont pas forcément adaptés aux réalités culturelles et linguistiques des pays africains francophones.

Les problèmes linguistiques peuvent subsister également lorsque les OP sont composées majoritairement de personnel en uniforme francophone, étant donné que bien souvent la chaîne de commandement ne l'est pas. Ce cas de figure, qui a souvent été celui de la MINUSMA, rend la communication entre les troupes et la hiérarchie difficile, ce qui souvent alimente des frustrations susceptibles d'avoir des incidences sur le moral des effectifs.

De tels exemples témoignent de l'importance que la maîtrise du français peut avoir dans des théâtres francophones. Celle-ci aide à instaurer la confiance, concourt à la sécurité des personnels des Nations unies et, enfin, facilite les interactions avec les populations et les autorités locales. Autant d'éléments qui permettent de renforcer la performance des OP et facilitent la mise en œuvre des nombreuses tâches de proximité et de consolidation de la paix que les missions doivent désormais mener.

Les raisons qui expliquent les limites des contributions francophones sont nombreuses et souvent elles ont une nature structurelle. Elles peuvent avoir une origine capacitaire ou politico-administrative. La question des capacités a souvent été évoquée lors des trois premières années d'activité de l'Observatoire. Aujourd'hui, face à l'accroissement des menaces sécuritaires et à la complexité des environnements dans lesquels les OP sont déployées, les demandes en matière d'équipements et de personnel formulées par les Nations unies à travers la « Déclaration des caractéristiques spécifiques » (ou *Statement of Unit Requirements – SUR*) sont devenues de plus en plus exigeantes. Les pays qui souhaitent devenir contributeurs sont souvent confrontés à des contraintes budgétaires alors qu'ils doivent s'équiper de matériels de supériorité opérationnelle, comme par exemple des hélicoptères, des drones, des armes anti-drones ou encore des radars de surveillance. Cela représente un défi en termes de coûts et d'investissements, mais aussi et surtout en matière de formation technique. L'appropriation de ces nouveaux équipements et leur mise en œuvre peut être un problème pour certains contributeurs.

Sous un angle politique et administratif, la nécessité de faciliter d'avantage l'utilisation de la langue française dans le cadre des OP qui interviennent en espace francophone est un autre élément ayant été évoqué par les interlocuteurs de l'Observatoire. Les procédures et les normes onusiennes qui encadrent les OP sont complexes et souvent elles ne sont pas traduites dans les langues des pays contributeurs. À New York, les réunions visant à planifier et gérer les OP ne disposent, quant à elles, que rarement de traductions simultanées. Ces éléments ne poussent pas les pays francophones qui souhaiteraient devenir des contributeurs à se lancer dans l'aventure, et compliquent la vie de ceux qui le sont déjà.

Face à ces défis capacitaires et politico-administratifs, plusieurs questions se posent :

- Comment améliorer la performance des francophones à travers la formation, l'entraînement et le retour d'expérience ?
- Comment faciliter la mise à disposition du matériel dont les contingents francophones ont besoin ?
- Comment renforcer le dialogue triangulaire pour que la voix des contributeurs francophones soit mieux entendue ?
- Comment renforcer les partenariats entre les États et entre les Nations unies, les organisations régionales et celles sous-régionales ?
- Comment accroître concrètement la participation des femmes francophones aux OP ?
- Comment renforcer l'utilisation du français dans les missions déployées en environnement francophone ?
- Comment s'assurer que le principe du multilinguisme soit mieux pris en compte dans le travail préparatoire mené à New York pour ce qui concerne les OP en milieu francophone ?
- Comment répondre aux besoins sécuritaires des populations et, dans ce cadre, comment mieux articuler les notions de mandat classique et de mandat robuste ?
- Et plus généralement, comment assurer l'appropriation des réformes onusiennes par les acteurs francophones ?

Pendant plus de trois ans, l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (l'Observatoire ou l'OBG) a tenté de répondre à ces questions en organisant des séminaires et des conférences et en publiant de nombreux documents (articles, lettres d'information, documents officiels, traductions) sur les enjeux entourant les OP. L'Observatoire a pu interagir avec les principaux experts francophones en la matière, parmi lesquels figurent des chefs de missions, des diplomates, des chercheurs, des praticiens, des militaires, des policiers et des chefs d'état-major des pays contributeurs de troupes.

La plupart des experts consultés sont originaires de pays africains francophones et ont participé aux opérations de paix onusiennes les plus complexes. Leur expérience est précieuse, voire unique. Ce document de synthèse tente de résumer et de systématiser les nombreuses pistes de solution qui ont émergé lors des échanges formels et informels menés par l'Observatoire avec les acteurs francophones des OP. Il se divise en deux axes, subdivisés eux-mêmes en cinq pistes de propositions.

- L'« **Axe opérationnel – Renforcer les capacités des francophones** ») s'adresse essentiellement aux acteurs francophones eux-mêmes (États, OIF, écoles francophones de maintien de la paix...). Les pistes et suggestions qui y sont regroupées visent à améliorer les capacités du personnel en uniforme sur le terrain, mais aussi celles du leadership politique et administratif francophone.
- L'« **Axe politique – Renforcer l'empreinte des contributeurs francophones à New York** ») s'adresse, quant à lui, au siège des Nations unies ainsi qu'aux représentations permanentes newyorkaises. Ici les pistes et propositions doivent permettre de mieux prendre en compte les spécificités et les besoins francophones lorsque les opérations de paix sont pensées, planifiées et dirigées depuis le Secrétariat de l'ONU.

Les onze pistes et propositions présentées ici constituent une base à partir de laquelle des propositions plus concrètes et détaillées peuvent être élaborées, ce à quoi l'Observatoire entend s'atteler dans les années à venir.

## Encadré 2 - Rappel sur l'Action pour le maintien de la paix (A4P)

L'A4P a été lancée en mars 2018 par le Secrétaire général des Nations unies António Guterres, dans le but d'améliorer l'efficacité des OP onusiennes. L'action vise quatre objectifs :

- (1) Recentrer les OP et leurs mandats sur des objectifs réalistes ;
- (2) Rendre les OP plus fortes et plus sûres ;
- (3) Mobiliser un plus grand soutien pour la génération de forces structurées, entraînées et équipées ;
- (4) Mobiliser un plus grand soutien en faveur de solutions politiques.

L'A4P s'est concrétisée par l'adoption en septembre 2018 d'une Déclaration d'engagements communs par 152 pays membres des Nations unies et quatre organisations internationales, dont l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). C'est la première fois que l'ONU a élaboré un tel document avec les États membres, dans le but d'en promouvoir l'appropriation. Cette Déclaration aborde sept domaines différents et prévoit une série d'engagements concrets qui concernent aussi bien les États membres (y compris les pays hôtes d'OP) que l'administration onusienne. Parmi les sept domaines figurent des « engagements renouvelés » et de nouveaux engagements.

### Déclaration d'engagements communs : 7 domaines



Source : PowerPoint de Naomi Myiashita, Policy Planning Team Leader auprès du Secrétariat des Nations unies, présenté lors du séminaire de New York d'octobre 2018 organisé par l'Observatoire.

## | Axe opérationnel |

### Renforcer les capacités des francophones

#### 1. Soutenir la formation des contributeurs francophones et intégrer davantage leurs expériences et points de vue dans le référentiel de formation onusien

- a. *Il est souhaitable d'assurer un financement des principales initiatives francophones dans le domaine de la formation, notamment lorsqu'elle est mise en commun.*
- b. *Pour cela, les écoles régionales/internationales de maintien de la paix doivent continuer à être répertoriées et cataloguées sur la base de leurs compétences et de leur spécialisation. Le rôle de l'OIF dans ce domaine, à travers le Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix (REFFOP), doit être renforcé.*
- c. *Par ailleurs, les officiers africains francophones devraient être mieux impliqués dans l'élaboration du référentiel normatif et doctrinal onusien. Ce dernier devrait évoluer pour s'adapter aux spécificités africaines, en intégrant d'avantage la riche expérience que les contributeurs francophones ont acquise au cours de ces dernières années.*

Les enjeux relatifs à la formation des contingents devant être déployés dans le cadre des OP des Nations unies évoluent constamment. Pour y faire face, au niveau national, les pays francophones doivent investir davantage dans la formation et l'entraînement, notamment au regard des spécificités des opérations de paix des Nations unies. Ce principe est valable tant pour les pays contributeurs qui vivent en temps de paix que pour ceux qui sortent de périodes de crises et de conflits. Les premiers ont besoin de se préparer aux dures et complexes réalités dans lesquelles ils seront déployés, alors que les deuxièmes doivent appréhender les enjeux et les pratiques spécifiques du maintien de la paix, qui peuvent différer de celles qu'ils ont vécu en temps de guerre.

Les pays francophones doivent par ailleurs miser sur le renforcement d'un cursus commun de formation et sur la complémentarité des centres de formation dont ils disposent. Le monde francophone, en effet, est aujourd'hui traversé par une abondance d'idées et d'initiatives dans ce domaine. Cet activisme doit être perçu comme un élément positif, surtout si l'on considère que les formations en langue française étaient relativement peu nombreuses il y a encore quelques années. Toutefois, afin d'exploiter au mieux les initiatives francophones communes en matière de formation, celles-ci doivent être mieux coordonnées, et les plus importantes d'entre elles doivent être soutenues financièrement. Il s'agirait d'un investissement à forte plus-value.

Pour cela, les établissements en mesure de dispenser des formations spécifiques en français au niveau régional/international sur le maintien de la paix devraient être identifiées et cataloguées, dans le but d'optimiser leur potentiel et d'éviter les risques de duplication. Cette activité est déjà en partie menée par le Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix (REFFOP) de l'OIF.



Le rôle du REFFOP devrait néanmoins être renforcé et ultérieurement soutenu, y compris d'un point de vue financier, par la communauté des pays francophones.

Le soutien de la communauté internationale envers les initiatives des contributeurs francophones dans le domaine de formation doit cependant s'inscrire dans un nouveau cadre. Dans un passé encore récent, le modèle de formation des contingents s'appuyait essentiellement sur un principe de coopération Nord-Sud, selon lequel les pays du Nord formaient le personnel des pays contributeurs du Sud aux standards onusiens, lesquels étaient basés sur des standards occidentaux, voire otaniens.

En d'autres termes, les pays du Nord se limitaient à expliquer à ceux du Sud ce qu'ils devaient faire et comment ils devaient le faire. Aujourd'hui, ce modèle n'est plus considéré comme pertinent par la plupart des acteurs des OP, surtout africains. Au fil du temps, ces derniers ont acquis un rôle de plus en plus important en tant que contributeurs des OP. Ils ont ainsi développé une expérience précieuse, laquelle à son tour a renforcé leur légitimité en la matière. Cette expérience acquise sur le terrain mérite d'être mieux exploitée au niveau onusien et devrait permettre de faire évoluer le référentiel doctrinal du maintien de la paix de manière pragmatique, sur la base des bonnes pratiques. Dès lors, si les fonctions essentielles à l'interopérabilité entre contingents africains et non africains (comme la planification) doivent continuer à s'appuyer sur un *corpus* à caractère universel, ce dernier devrait néanmoins évoluer afin d'intégrer davantage l'expérience africaine. Pour cela, les officiers africains francophones devraient être mieux associés à l'élaboration et à la mise à jour de ce *corpus* doctrinal onusien.

Une participation plus importante des contributeurs africains à la conception de la formation devrait être bénéfique à la performance des OP car ces derniers, outre l'expérience acquise sur le terrain, disposent d'une meilleure compréhension du contexte local, ce qui leur permet d'évaluer de manière plus adéquate les besoins des théâtres d'opérations africains et le type d'assistance nécessaire.

## 2. Harmoniser la formation nationale des officiers et dispenser une formation spécialisée commune avec des tests de pré-déploiement

---

- a. *Les pays francophones devraient harmoniser certains aspects de la formation continue dispensée au niveau national à leurs officiers.*
- b. *Au niveau régional/international, les officiers et le personnel devant être déployés dans des postes spécialisés au sein des OP doivent intégrer systématiquement des écoles régionales/internationales spécialisées dans le maintien de la paix pour suivre des formations communes.*
- c. *Les candidats aux postes de commandement de bataillon et de compagnie devraient être soumis à des tests communs dans ces écoles internationales, et ce avant le déploiement.*

Pour consolider la formation des contributeurs francophones, la coordination doit être renforcée. Trois étapes peuvent être envisagées à cet effet :

- ✓ Sur le plan national, les pays francophones doivent harmoniser le cycle de formation continue, notamment pour les officiers et le personnel spécialisé. Cela implique que les déroulements des carrières et les programmes de formations de chaque pays devraient présenter certains points communs. La coordination des programmes de formation nationaux pourrait être menée par les États au niveau des organisations régionales et sous-régionales telles que la CEDEAO et la CEEAC.

Dans ce cadre, et sous la stricte supervision des États, un rôle dans ce domaine pourrait en outre être attribué à l'École de maintien de la paix Alioune Blondin Beye de Bamako (École du maintien de la paix de Bamako) ou éventuellement à l'APSTA (*African Peace Support Trainers Association*), à condition d'élargir ses missions et de les renforcer.

- ✓ Ensuite, les officiers devant être déployés dans des postes spécialisés au sein d'une OP devraient bénéficier systématiquement et préalablement d'une formation supplémentaire et spécifique commune dans les écoles régionales/internationales de maintien de la paix, comme l'École du maintien de la paix de Bamako.
- ✓ Ces établissements internationaux pourraient en outre soumettre les candidats aux postes de commandement (PC) de bataillon et de compagnie à une formation et à un test avant leur déploiement.

### Encadré 3 - Formation pré-déploiement : l'exemple du Sénégal

*Recherche prospective, miniaturisation des théâtres d'opération, mise en contexte des troupes et simulation*

Tout au long des trois années d'activités de l'Observatoire, le cas du Sénégal s'est imposé dans les débats par son exemplarité. La force du modèle sénégalais réside dans la minutie avec laquelle sont organisés la formation et l'entraînement pré-déploiement des contingents, qui se déroulent dans six centres d'entraînement tactiques établis dans le pays.

Cette formation se base sur une véritable activité d'analyse et de recherche prospective menée par l'état-major sénégalais dans le domaine du maintien de la paix. Grâce à ces activités de recherche, l'état-major peut ainsi organiser, au sein de ses cinq centres d'entraînement tactique, des reconstitutions miniaturisées des théâtres d'opération dans lesquels les troupes devront opérer. Au sein de ces centres, tous les acteurs et les parties prenantes classiques des missions onusiennes sont reconstitués, dans le but d'apprendre aux unités sénégalaises comment travailler avec eux. C'est le cas notamment des acteurs humanitaires et de la société civile, avec lesquels les militaires et les policiers sénégalais ne sont pas forcément habitués à coopérer. Les former à ce type d'interaction est essentiel pour éviter les malentendus.

En outre, les unités sélectionnées pour partir en mission sont regroupées dans des camps qui sont construits et structurés selon les normes onusiennes. Cela permet de faciliter la familiarisation au futur milieu de déploiement. Le centre d'entraînement est d'ailleurs choisi en fonction des conditions climatiques et géographiques qui se rapprochent le plus de celles que le contingent aura à affronter sur le terrain (montagne, forêt, désert...). Plus généralement, l'activité de mise en contexte est très poussée par les formateurs sénégalais, car elle est considérée comme indispensable à la bonne préparation des unités devant être déployées.

À cette reconstitution artificielle de la réalité opérationnelle s'ajoute l'acquisition de capacités de simulation, notamment en ce qui concerne le maniement des hélicoptères. Ce point s'avère tout aussi important pour la réussite d'une mission. La mise en contexte et la simulation sont incontestablement des pistes à développer pour renforcer les contributions africaines.

### 3. Organiser le retour d'expérience (RETEX) et l'intégrer dans les formations communes

- a. La meilleure façon de renforcer le rôle des francophones dans les OP est celle d'assumer l'initiative en se posant à l'origine des normes et des pratiques onusiennes. Les tentatives de l'ONU de promouvoir le partage du RETEX des contingents nationaux sont encore dans une phase embryonnaire. Les pays francophones devraient se poser à l'avant-garde dans ce domaine, en donnant l'exemple.
- b. Au niveau national, les pays francophones doivent documenter et à archiver de manière systématique le RETEX et devraient être prêts à le partager, en partie au moins.
- c. Ils pourraient en outre élaborer une méthodologie et un formulaire commun de reporting du RETEX afin de faciliter le partage, en le rendant systématique.
- d. Ils devraient ensuite créer des banques de données communes, sur la base d'un classement/répertoire des expériences établi par critères et par thèmes.
- e. Les écoles régionales/internationales de maintien de la paix devraient intégrer le RETEX dans leurs modules de formations pré-déploiement.

Certaines limites en matière de performance des contingents africains s'expliquent en partie par les lacunes dans l'instruction et dans l'entraînement des armées et unités de police d'origine, notamment à cause des budgets limités dont celles-ci disposent. Le RETEX et sa mutualisation apparaissent dès lors comme des outils de valorisation des dotations budgétaires. Pourtant, à ce stade, il n'existe aucun système de partage systématique et structuré du RETEX dans l'espace africain francophone.

La mise en commun du RETEX est apparue aux interlocuteurs de l'Observatoire comme essentielle pour renforcer les contributions francophones aux OP. Au niveau des Nations unies des initiatives existent en la matière. Le Secrétariat dispose de ses propres outils et procédures afin de capitaliser l'expérience des OP déployées sur le terrain<sup>4</sup>. L'enjeu toutefois réside ici dans le partage du RETEX des contingents nationaux, ce qui est, bien évidemment, beaucoup plus délicat. Le RETEX de chaque contingent, en effet, peut concerner des informations sensibles et des vulnérabilités que les pays concernés pourraient ne pas vouloir rendre public.

Chaque contributeur pourrait cependant partager au moins une partie de son RETEX, ou certains points cruciaux de celui-ci, dans le but d'améliorer la performance des OP grâce au cumul d'expérience. À ce propos, le Secrétariat des Nations unies a déjà entrepris des initiatives afin de promouvoir, sur base volontaire, le partage du RETEX des contingents nationaux<sup>5</sup>. Ces tentatives demeurent toutefois encore embryonnaires. Il reste donc beaucoup à faire pour développer un outil de partage efficace, et ce tant au niveau francophone qu'au niveau onusien plus généralement.

4. C'est le cas notamment de l'OPSP (*Office for Peacekeeping Strategic Partnership*) qui, entre autres, doit assister le Département des opérations de paix du Secrétariat des Nations unies dans l'identification des lacunes identifiées au sein des OP.

5. En 2019, par exemple, le « *Light Coordination Mechanism* » (LCM) a mené une étude dans le but de promouvoir un partage volontaire du RETEX des pays contributeurs et de renforcer par ce biais la formation. Le LCM est un mécanisme du Secrétariat qui vise à mettre en relation les pays contributeurs et les pays qui fournissent des formations.

Le partage du RETEX pourrait ainsi être un domaine dans lequel les pays francophones se positionneraient à l'avant-garde au sein des Nations unies, en inspirant des bonnes pratiques qui pourraient par la suite s'étendre à l'ensemble du système onusien.

Pour la mise en commun du RETEX des contributeurs francophones, plusieurs pistes ont été proposées :

- ✓ En premier lieu, et au niveau national, les contributeurs africains francophones devraient apprendre à documenter et à archiver leurs expériences de terrain, afin d'être en mesure, par la suite, de mieux partager les éléments qu'ils seraient disposés à partager. Pour cela, ils pourraient s'inspirer des bonnes pratiques déjà existantes (voir notamment l'encadré 4 ci-dessous).
- ✓ Une méthodologie commune relative à la manière de capitaliser les acquis du RETEX que les pays francophones sont disposés à partager devrait en outre être envisagée. Celle-ci pourrait reposer sur l'élaboration d'un formulaire standardisé.
- ✓ Il faudrait par la suite créer des banques de données communes relative au RETEX des pays francophones. Ce répertoire d'expériences pourrait se baser sur plusieurs critères, en regroupant notamment les expériences par région, par typologie de mission ou par catégorie de problème. La gestion de cette capitalisation volontaire et de son archivage pourrait être menée par les Nations unies elles-mêmes ou par une entité identifiée par les pays francophones.
- ✓ Les écoles régionales/internationales du maintien de la paix pourraient enfin exploiter ce matériel dans le cadre de leurs modules de formation pré-déploiement, lesquels devraient par ailleurs être adaptés aux spécificités de chaque théâtre d'opération.

#### **Encadré 4 – Le RETEX du Sénégal : un « retour gagnant »**

Le Sénégal a développé une expérience poussée en matière de RETEX. Il peut donc inspirer la mise en place d'un processus de mutualisation au niveau francophone.

Le RETEX sénégalais, que le général Birame Diop appelle « retour gagnant », se base sur une activité constante de suivi et d'évaluation des troupes déployées. Selon Birame Diop, la périodicité des inspections sur le terrain est fondamentale pour le succès de la mission et pour en retirer un RETEX précieux.

Le chef de la MINUSMA, S.E.M. Annadif, a lui aussi souligné combien il est important que les unités africaines, une fois déployées dans le théâtre d'opération, ne soient pas oubliées par les autorités de leur pays mais puissent être constamment suivies dans leurs missions et activités.

Ce suivi constant opéré par l'armée sénégalaise, et le RETEX qui en découle, ne fait malheureusement pas l'objet d'un partage d'information au niveau régional ou francophone. Plus généralement, à ce jour il n'existe pas de projets de mutualisation systématique des RETEX des contributeurs africains francophones.

#### 4. Renforcer le rôle des écoles régionales/internationales de maintien de la paix dans la formation politique, diplomatique et administrative francophone

---

- a. *Les écoles régionales/internationales de maintien de la paix ne doivent pas se limiter à former le personnel en uniforme devant être déployé. Elles doivent être en mesure d'organiser des séminaires en français visant à renforcer le leadership politique et administratif des OP.*
- b. *Elles doivent également dispenser des séminaires pour les ambassadeurs, les attachés militaires et les conseillers de police basés à New York.*
- c. *Les écoles régionales/internationales pourraient enfin prévoir des modules de formation basés sur le « Guide pratique des pays contributeurs » sur les démarches administratives.*
- d. *Par ailleurs, le Guide pourrait être valorisé à travers des ateliers de formation itinérants dans les capitales des pays contributeurs ciblés.*

Les formations communes menées par les écoles régionales/internationales de maintien de la paix, comme par exemple l'École de maintien de la paix de Bamako, ne doivent pas se limiter à dispenser des formations aux militaires et aux policiers ni de traiter exclusivement de questions opérationnelles, mais doivent s'adresser aussi aux catégories suivantes :

- Les administrateurs et les responsables politiques des missions déployées sur le terrain. Les solutions aux problèmes rencontrés par le OP ne viendront pas seulement de New York ou d'Addis-Abeba. Les Nations unies ont déjà développé des formations pour les responsables de haut niveau déployés au sein des OP (« *Seniors Missions Leaders Courses* »), mais celles-ci sont dispensées le plus souvent en anglais. Une version française de ces cours devrait néanmoins être lancée via un projet de la France et de l'OIF. Ces activités doivent être soutenues et renforcées, notamment pour qu'elles puissent être dispensées de manière systématique par les écoles régionales/internationales francophones de maintien de la paix.
- Les membres du personnel politique qui influencent la prise de décision, tels que les ambassadeurs ou les attachés militaires déployés à New York au sein des représentations permanentes. Des séminaires spécifiques et réguliers pourraient être conçus pour eux.

En outre, le « Guide pratique des pays contributeurs »<sup>6</sup> devrait être mieux exploité. Le Guide est un manuel qui vise à expliquer de manière didactique et pratique les démarches administratives onusiennes que les pays doivent suivre lorsqu'ils décident de contribuer à une OP. Il conseille en outre sur la façon de rendre soutenable économiquement une contribution fournie à une OP.

Ce document revêt un caractère unique. Rédigé en langue française, il s'agit du seul guide qui traite des procédures onusiennes en se plaçant du point de vue des pays contributeurs, plutôt que de celui des administrateurs des Nations unies. Pourtant, l'impact d'un manuel comme le Guide est limité en termes pédagogiques. Les fonctionnaires et les militaires des pays contributeurs responsables des OP ont rarement les temps de s'approprier ce type d'ouvrage, dont la longueur est de plus de 160 pages.

---

6. En 2019, le ministère des Armées français et l'OIF ont publié un manuel chez l'Harmattan intitulé « [Être acteur des opérations de paix des Nations unies – Guide pratique des pays contributeurs](#) ».

Afin d'exploiter le potentiel du Guide, celui-ci pourrait être l'objet d'un module dispensé par les écoles régionales/internationales de maintien de la paix qui s'adresserait aux officiers et personnels en charge des questions administratives onusiennes au sein des OP.

Le Guide pourrait faire en outre l'objet d'ateliers de formation itinérants et ciblés aux pays contributeurs qui en ont besoin ou qui souhaitent le devenir. Former les attachés militaires et conseillers de police des Représentations permanentes auprès des Nations unies n'est en effet pas suffisant ; il est nécessaire de s'adresser directement aux fonctionnaires et militaires qui, dans les capitales francophones, participent à la constitution des unités et à la définition des programmes de formation.

### **Encadré 5 - Les atouts de l'École de maintien de la paix de Bamako**

Les partenaires de l'Observatoire Boutros-Ghali ont souvent évoqué l'École du maintien de la paix Alioune Blondin Beye (ou EMP de Bamako) comme une institution clé pour le renforcement des capacités de formation francophones. L'École est en effet le seul institut de maintien de la paix francophone situé dans la bande sahélo-saharienne qui dispense des cours en français et en anglais. Elle est donc destinée à avoir un rôle stratégique dans toute initiative de coordination et de mise en commun de la formation au niveau francophone.

L'EMP de Bamako fournit des formations orientées vers l'action. Elle prépare les officiers et les sous-officiers essentiellement sur un plan tactique. Toutefois, la différence entre la dimension tactique et stratégique est devenue beaucoup moins évidente aujourd'hui. Les conséquences d'une simple action tactique, comme par exemple des difficultés rencontrées par une patrouille qui serait obligée d'ouvrir le feu en provoquant des victimes parmi les civils, pourraient remonter jusqu'à New York et avoir ainsi des implications stratégiques. Ces dernières sont prises en compte dans les formations de l'EMP de Bamako.

Selon les propositions formulées par les partenaires de l'Observatoire et présentées dans ce document, il apparaît que l'EMP de Bamako ne devrait pas se limiter à former le personnel en uniforme. Elle devrait entre autres mener les activités suivantes :

- ✓ Coordonner les formations nationales des pays francophones en identifiant des modules communs.
- ✓ Former les ambassadeurs, les attachés militaires et les conseillers de police en poste à New York
- ✓ Former le leadership politique et administratif des OP
- ✓ Prévoir une formation sur la manière dont doit être mené le RETEX
- ✓ Intégrer le RETEX dans ses modules de formation
- ✓ Prévoir des formations sur le Guide du contributeur pour les administrateurs nationaux
- ✓ Créer et centraliser des banques de données pour :
  - Répertoire et classifier les officiers qualifiés francophones
  - Répertoire les experts en logistique francophones
  - Regrouper et cataloguer le RETEX des pays francophones

## 5. Promouvoir les partenariats Sud-Sud et Nord-Sud

- a.** *Les pays contributeurs francophones doivent intensifier les partenariats Sud-Sud, notamment dans la mise en commun des unités mécanisées et des équipements aériens. Pour y parvenir :*
- *Des formations communes spécifiques et des harmonisations procédurales doivent être prévues. Celles-ci doivent être préparées en amont plutôt que dans l'urgence d'une crise.*
  - *Il faut en outre prendre le temps de construire ces partenariats. Ils doivent reposer sur des bases théoriques et conceptuelles prédéfinies au-delà des situations conjoncturelles. L'OIF, en lien avec le mécanisme de coordination souple du DOP, pourrait jouer en cela un rôle de facilitateur important, en organisant des échanges et la mise en relation.*
- b.** *Les partenariats Nord-Sud sont tout aussi indispensables, notamment dans le domaine des capacités habilitantes et dans les domaines aérien, de l'entraînement et de la maintenance. Pour favoriser ces partenariats, il faut promouvoir les donations mais aussi les coopérations de type marchand.*

Pour faire face aux contraintes financières et capacitaires des contingents africains, les coopérations Sud-Sud et Nord-Sud doivent absolument être renforcées. Plusieurs acteurs interpellés par l'Observatoire insistent sur le fait que l'ONU et surtout l'OIF pourraient faciliter ces coopérations.

Dans le cadre des coopérations Sud-Sud, la constitution d'unités communes entre deux ou trois pays francophones africains est perçue par les interlocuteurs de l'Observatoire comme une solution prometteuse. Souvent un pays africain contributeur de troupes a du mal, seul, à équiper ses unités selon les termes requis par les Nations unies, notamment en ce qui concerne les unités mécanisées. Si deux pays africains francophones s'unissent pour fournir chacun une unité mécanisée ou une unité mécanisée commune, en revanche, ils pourraient plus facilement répondre aux exigences des Nations unies.

Un exemple de ce genre aurait pu être mis en œuvre dans le cadre de la crise malienne. Un partenariat en matière aérienne avait été étudié entre le Burkina Faso, le Sénégal et le Niger. Chacun de ces pays devait fournir un hélicoptère pour qu'il soit déployé au Mali. Toutefois, ce partenariat n'a pu se concrétiser<sup>7</sup>. Cette tentative avortée pourrait néanmoins être une source d'inspiration pour relancer les coopérations Sud-Sud.

Cependant, la création de partenariats entre pays francophones, ou la création de contingents communs africains, ne pourra se faire à travers une simple décision. Ce type de partenariat doit naître d'une volonté politique et être accompagné d'efforts de formation et de coordination. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la création d'unités communes par les contributeurs africains. La capacité à travailler ensemble au sein des états-majors multinationaux ne va pas de soi, quand bien même les officiers parlent la même langue. Le cas emblématique de la Brigade d'intervention<sup>8</sup> de la MONUSCO, destinée à mener des opérations offensives, peut être évoqué à ce propos. La capacité de la Brigade à conduire et à planifier des opérations complexes dans des environnements hostiles a requis une longue mise au point, et ce même si cette unité n'est composée que d'éléments anglophones.

---

7. L'Observatoire n'a pas été en mesure d'approfondir les multiples raisons de l'échec de ce partenariat.

8. Brigade composée de contingents d'Afrique du Sud, du Malawi et de Tanzanie.

Le défi n'est donc pas seulement celui de se comprendre au sein même d'un état-major (même si c'est essentiel), mais aussi de coopérer efficacement au-delà des procédures habituelles, des doctrines et de la préparation opérationnelle spécifique. Ces partenariats nécessitent donc des formations et des efforts d'harmonisation préalables, en particulier dans les domaines des procédures, des techniques, des tactiques et des doctrines d'emploi. En effet, pour agir ensemble, ces dimensions doivent être mises en commun, ce qui requiert du temps mais aussi de nombreuses activités de formation et d'entraînement.

Le problème est que les partenariats entre États membres contributeurs de troupes en vue d'une participation à une OP se nouent le plus souvent dans l'urgence et le besoin. Pourtant, au-delà de la nécessité de répondre à la situation conjoncturelle, il est important que les pays contributeurs prennent le temps de construire et d'organiser leur partenariat en amont, notamment à travers un travail de conceptualisation et de théorisation. Afin qu'ils soient efficaces, en effet, les partenariats doivent définir clairement quels sont leurs contours et leurs cadres. Ils doivent en outre fixer des objectifs partagés, à poursuivre tant à court terme qu'à plus long terme. Il y a donc un travail intellectuel et de conceptualisation qui doit être mené préalablement au lancement de tout partenariat. Dans ce cadre, l'OIF pourrait jouer un rôle de facilitateur, notamment à travers l'organisation de séminaires.

Les partenariats entre États dotés d'équipements sophistiqués et pays contributeurs sont aussi très importants au regard des défis financiers et logistiques des OP, en particulier dans le domaine des capacités habilitantes, telles que celles aériennes, de génie et de la maintenance. Plusieurs formules à ce propos existent déjà au sein des nations unies et méritent d'être renforcées. Un pays donateur pourrait soutenir les contributeurs africains en leur fournissant à titre gracieux les matériels et les équipements nécessaires. Par exemple, les remboursements onusiens concernant le matériel seraient versés au contributeur de troupes africain, qui pourrait ainsi entretenir et s'approprier le matériel reçu à titre gracieux, en augmentant ses capacités militaires.

Alternativement, le pays qui fournit le matériel au pays contributeur de troupes pourrait signer un *Memorandum of Understanding* (MoU ou protocole d'entente) avec le contributeur de troupes africain et les Nations unies pour bénéficier lui-même des remboursements onusiens concernant le matériel. Une fois que le pays donateur aura vu son matériel remboursé, le matériel en question passerait dans les mains du pays contributeur de troupes.

## 6. Renforcer le rôle de l'OIF sur le terrain

---

- a. L'OIF pourrait renforcer sa capacité à mobiliser des enseignants de français formés spécifiquement au vocabulaire militaire et à celui de l'ONU et qui pourraient être déployés au sein des états-majors des OP pour une période limitée.
- b. L'OIF devrait par ailleurs consolider ses actions de renforcement des capacités techniques des pays contributeurs francophones avec l'appui de ses États membres.

L'OIF joue un rôle important non seulement à New York, mais également sur le terrain, en appui à la performance. Ses actions dans ce domaine doivent se poursuivre et être renforcées. En premier lieu, l'OIF doit renforcer sa capacité à déployer des enseignants de français spécialisés dans le vocabulaire militaire et onusien.



Plus précisément, l'OIF devrait créer un répertoire dans lequel seraient insérés des enseignants de français, y compris locaux, qu'elle aurait elle-même identifiés et auxquels elle aurait fourni une formation sur les spécificités des OP. Des outils existent déjà à ce propos. Dès 2011, l'OIF et la France ont développé une méthode (« En Avant ! ») d'apprentissage du français pour les personnels militaires devant être déployés dans des missions onusiennes en milieu francophone. L'OIF pourrait avoir recours à ces outils et à ce répertoire afin de déployer systématiquement des enseignants auprès des états-majors des OP qui opèrent en milieu francophone, dans le but d'enseigner aux personnels non francophones les termes dont ils auront besoin au cours de leur déploiement. Les enseignants déployés devraient pouvoir rester sur place durant une période limitée.

La complexification croissante des théâtres d'opération associée à une évolution des défis du maintien de la paix rendent par ailleurs nécessaire la disponibilité en langue française d'offres de formations techniques au maintien de la paix. L'objectif, au-delà de l'accroissement du nombre de personnels francophones dans les OP, est d'améliorer la qualité de leur contribution. Cela est d'autant plus important que les formations de l'ONU peuvent n'être délivrées qu'en anglais. Les actions menées en la matière par l'OIF en partenariat avec les coopérations bilatérales et l'ONU devraient être renforcées, en s'assurant notamment d'une diversité d'offres de formations adaptées aux besoins de toutes les catégories de personnels des OP (civils, militaires, policiers) à tous les niveaux de responsabilités.

## Encadré 6 - Améliorer la performance des contributeurs africains francophones

### *(1) Réduire la taille des bataillons africain et (2) assurer la capacité de maintenance de théâtre*

La performance des contingents dépend principalement de la formation et de l'entraînement ainsi que du matériel et des équipements mis à disposition. Mais lors des débats organisés par l'Observatoire, d'autres éléments mineurs sont apparus comme des facteurs pouvant contribuer au renforcement de la performance.

**1)** Le général Babacar Gaye du Sénégal suggère ainsi de **réduire la taille des bataillons africains** déployés dans une OP. L'organisation et l'équipement des unités devant servir dans une OP, en effet, doivent être mieux adaptés aux possibilités logistiques propres aux armées africaines. Pour cela, la taille des bataillons africains devrait être réduite, en passant d'environ 850 h/f à 650 h/f, voire même moins, comme d'ailleurs cela a été le cas du bataillon ivoirien déployé en 2019 au sein de la MINUSMA. Une telle dimension est mieux adaptée aux capacités logistiques africaines.

**2)** Le général Birame Diop du Sénégal remarque, quant à lui, que les unités déployées sur le terrain, pour être efficaces, doivent bénéficier d'un minimum **d'autonomie en matière de logistique**, d'entretien et de maintenance des équipements. Les déploiements sont souvent effectués à des milliers de km des pays contributeurs et la capacité des troupes à se prendre en charge à court terme est un élément essentiel pour le succès de la mission. Pour assurer cette maintenance de théâtre, les troupes doivent en conséquence être bien formées d'un point de vue technique et de la gestion des équipements. Elles seront ainsi moins dépendantes du soutien venant de leur pays d'origine.

## | Axe politique |

### Renforcer l’empreinte des contributeurs francophones à New York

#### 7. Renforcer le dialogue triangulaire dans la définition des mandats

- a. Lorsque les pays porteurs de plume du CSNU organisent des réunions informelles pour définir les mandats, ils doivent mieux associer les États contributeurs, notamment en planifiant en amont la réunion, en assurant une interprétation simultanée et en traduisant les documents de travail.
- b. Comme prévu par la Déclaration d’engagements communs, le dialogue triangulaire doit permettre de mieux définir les mandats. Il faut non seulement fixer clairement les priorités, mais aussi bien les hiérarchiser et les séquencer dans le temps.
- c. Il faut néanmoins éviter la multiplication de stratégies et d’acteurs intervenant dans les pays où sont déployées les OP, car cela risque de compromettre l’objectif qui vise à disposer de mandats réalistes, clairs et dotés d’une hiérarchisation des priorités.
- d. Les mandats des OP doivent mieux intégrer les acteurs locaux dans leur stratégie. Pour cela, la prise en compte du facteur linguistique dans la définition du mandat est essentielle.

Le dialogue triangulaire entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat général et les pays contributeurs est essentiel pour les contributeurs de troupes non membres du CSNU. Il l’est particulièrement dans le cadre de la définition des mandats. La définition des mandats se fait à l’occasion de réunions formelles qui précèdent les réunions du CSNU de quelques jours, mais aussi dans le cadre de réunions informelles, organisées par les porteurs de plumes<sup>9</sup>. Les réunions informelles devraient être mieux planifiées, car cela permettrait aux contributeurs de troupes d’être davantage associés au processus. Souvent, elles sont convoquées dans des délais très courts, et sans qu’il y ait au préalable un partage suffisant de l’information, ce qui place les contributeurs de troupes en difficulté<sup>10</sup>. De plus, ces réunions devraient prévoir systématiquement des interprétations simultanées en français lorsqu’elles concernent des missions en environnement francophone. Les documents de travail sur lesquels elles reposent devraient être eux aussi traduits en français.

---

9. Les porteurs de plumes sont les pays du CSNU qui sont en charge de rédiger la première version du texte de la résolution. Il s’agit principalement de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis.

10. Lire à ce sujet : Pr. Michel Liégeois, [Dialogue triangulaire et définition des mandats des opérations de paix : la longue quête](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mars 2019. Lire en outre : Dr. Axel Augé, [Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2018.

Les interlocuteurs de l'Observatoire ont par ailleurs tenu à souligner une fois de plus que le dialogue triangulaire doit permettre de mieux mettre en adéquation les mandats avec les capacités des acteurs qui sont sur le terrain, notamment les pays contributeurs.

Pour cela, les mandats doivent être clairs et réalistes. Ils doivent définir plus clairement les priorités parmi les objectifs établis et, surtout, les séquencer dans le temps. Ces points sont connus et soulevés de manière récurrente dans le débat qui gravite autour des OP. Ils sont notamment à la base de la Déclaration d'engagements communs. Pourtant, les acteurs de terrain consultés dans le cadre des activités de l'Observatoire ne se lassent pas de rappeler ces évidences, qui peinent à se concrétiser.

La hiérarchisation des priorités des OP peut en outre être mise à mal par la multiplication des stratégies et des acteurs qui, s'ils ne sont pas coordonnés, constituent un défi surtout pour les pays hôtes, plus encore que pour les OP. En effet, les pays hôtes voient trop souvent défiler dans leurs capitales un grand nombre d'acteurs et d'envoyés spéciaux qui, quelques fois, se bousculent afin d'exercer leur influence. Cette multiplication d'initiatives et d'acteurs crée souvent de la confusion, surtout par rapport aux priorités à identifier et à suivre que la communauté internationale et le pays hôte doivent définir ensemble.

Le dialogue triangulaire doit enfin permettre de mieux prendre en compte le rôle des acteurs locaux dans la définition des mandats. À long terme, les OP sont destinées à quitter le pays hôte et ce sont les acteurs locaux qui devront assurer la pérennité du processus de pacification et de stabilisation entamé. Le renforcement des acteurs locaux et la définition de leur rôle sont donc des éléments qui doivent être intégrés dès le début de la planification d'une OP, lors des premières phases de l'élaboration des mandats. Pour cela la dimension linguistique doit inévitablement être mieux prise en compte dans les mandats. Le facteur de la langue, en effet, fait partie de l'équation nécessaire à intégrer dans toute stratégie visant à soutenir les acteurs locaux. Le manque de personnel parlant la langue française dans les OP déployées en environnement francophone peut compromettre la pérennisation des acquis des OP.

## 8. Renforcer les partenariats entre les Nations unies et les organisations régionales en amont

- a. *Les OP onusiennes doivent être appuyées par des missions régionales complémentaires, qui pourraient selon les contextes mener des missions plus robustes. Ce type de partenariat doit être programmé en amont du déploiement.*
- b. *Le passage d'une mission régionale à une OP onusienne peut être source d'incompréhension, notamment à cause de l'évolution des mandats. Aussi, le modèle de coopération UA-UE-ONU en Somalie pourrait être source d'inspiration, pour certains aspects au moins.*
- c. *À ces coopérations entre organisations internationales et régionales peuvent s'ajouter des partenariats bilatéraux Nord-Sud visant à renforcer les capacités des pays contributeurs.*

Un certain partage des tâches entre organisations africaines et Nations unies est apparu au cours du temps. Lorsqu'une crise surgit, les organisations régionales tendent de plus en plus souvent à intervenir en premier dans le théâtre d'opération, pour céder ensuite la place aux OP onusiennes (Côte d'Ivoire, Liberia, Mali, Centrafrique).

Les missions africaines cèdent la place à l'ONU pour de multiples raisons, qui varient en fonction du contexte. Toutefois, la question économique est souvent centrale : le coût des opérations extérieures est rarement soutenable pour les pays africains. Se pose dès lors la question de l'appropriation, qui renvoie à la nécessité de renforcer les capacités des organisations régionales africaines face aux défis sécuritaires du continent.

Cette question est d'autant plus importante si l'on considère que les chances de succès des OP onusiennes sont moindres lorsqu'elles opèrent seules. L'exemple de la RDC a souvent été évoqué lors des séminaires organisés par l'Observatoire. Les forces rebelles du M23 ont été mises hors d'état de nuire lorsque l'action de la MONUSCO a été complétée par des forces générées sous l'égide de la SADC. Aussi, les partenariats, notamment avec les organisations sous-régionales, peuvent s'avérer indispensables afin d'améliorer la performance des opérations. Ils doivent dès lors être planifiés minutieusement dès les premières phases de programmation d'une OP.

L'articulation entre les opérations des organisations africaines et celle des Nations unies peut néanmoins poser des défis. Les forces africaines qui interviennent dans un théâtre de crise disposent dans certains cas d'un mandat robuste d'imposition de la paix, qui leur permet de mener des actions de combat. Ce fut le cas notamment de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). Les OP onusiennes sont en revanche plus mesurées quant à l'emploi de la force davantage soumise à des restrictions, outre qu'à des complexités procédurales. Le passage d'une mission régionale ou sous-régionale à une OP onusienne s'accompagne souvent d'une évolution des mandats. Or, cette évolution peut être source d'incompréhension. Certains interlocuteurs consultés par l'Observatoire estiment ainsi que les Nations unies devraient faire davantage d'efforts pour soutenir les capacités régionales africaines, notamment parce qu'elles sont en mesure d'adopter des mandats plus robustes et mieux adaptés à la réalité du terrain.

L'exemple de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) illustre ce propos. Cette mission, qui dispose d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), est le fruit d'une coopération entre l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations unies. L'UA fournit les troupes au sol, l'UE finance le salaire des soldats (plus de 22 000 hommes et femmes) et l'ONU assure les fonctions logistiques (évacuations sanitaires, rations et transports). Le mandat de l'AMISOM a en outre été défini par l'UA (bien qu'il soit validé par l'ONU), qui jouit d'une meilleure compréhension des réalités locales et permet d'effectuer des actions de combat pour rétablir la paix. La mission n'est donc pas contrainte par certaines restrictions d'emploi (*caveats*) qui peuvent *de facto* subsister ou par l'aversion au risque qui est habituellement observée dans les OP et qui est dénoncée par les Nations unies elles-mêmes.

À ce partenariat tripartite s'ajoutent diverses coopérations bilatérales, qui visent à renforcer les capacités militaires des pays contributeurs. Par exemple, les États-Unis soutiennent les forces armées ougandaises et kényanes qui opèrent dans le cadre de l'AMISOM, alors que la France soutient d'autres acteurs tels que Djibouti. Ce modèle de coopération tripartite, couplé aux coopérations bilatérales entre donateurs et contributeurs, pourrait représenter un exemple à suivre pour le futur des OP<sup>11</sup>.

---

11. Lire à ce sujet : Oswald Padonou (en collaboration avec Michel Luntumbue), [Rôle des organisations régionales dans les processus de transition et de pérennisation de la paix](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, septembre 2019.

### Encadré 7 - Les organisations régionales et sous-régionales africaines face aux OP

À partir des années 2000, lorsque l'Organisation de l'unité africaine est remplacée par l'Union africaine (UA), la rigidité avec laquelle le principe de non-ingérence dans les affaires d'un autre État était appliquée est abandonnée au profit d'une interprétation plus flexible. Le génocide rwandais avait en effet montré toute les limites du principe de non-ingérence. L'UA interviendra ainsi, entre autres, au Darfour en 2004 et en Somalie en 2007.

Depuis que l'UA s'est engagée de manière plus active dans les questions sécuritaires du continent, les mécanismes de coordination avec les Nations unies, qui étaient limités dans le passé, se sont multipliés. Aujourd'hui, les activités de consultation et concertation entre ces deux organisations et avec les organisations sous-régionales sont devenues périodiques et les visites conjointes sur le terrain plus fréquentes. Des difficultés persistent néanmoins au regard du partage des tâches et de l'articulation entre les mandats.

## 9. Limiter les restrictions d'emploi et clarifier l'usage de la force létale

- a. *Les Nations unies devraient être plus strictes par rapport aux caveats que certains pays imposent de facto à leurs contingents. Le risque est que les Casques bleus perdent leur crédibilité et ascendant moral sur les acteurs et de ce fait la confiance auprès des populations qu'ils sont censés protéger.*
- b. *Les Nations unies et les capitales doivent témoigner plus de confiance aux leaderships des OP en matière d'engagement des unités et d'usage de la force lorsque l'enjeu est celui la protection de la population. Le pouvoir de décision doit plus clairement être reconnu au leadership de la mission.*
- c. *Les Nations unies doivent adopter un règlement des manœuvres et mieux définir les procédés d'emploi.*

Lorsque les pays contributeurs formulent leurs promesses d'engagement, ils précisent quelles sont les restrictions d'emploi auxquelles leurs unités seront soumises. En général, les restrictions opérationnelles importantes sont déconseillées et perçues de façon négative par les Nations unies et peuvent impliquer un refus d'engagement de l'unité en question. Il y a donc une volonté, de la part des Nations unies, de limiter les *caveats*. Cependant, New York n'arrive pas toujours à s'imposer sur ce point. Aussi, dans certaines circonstances, les *caveats* sont acceptés ou de fait pratiqués.

Plusieurs acteurs de terrain consultés par l'Observatoire estiment que les différentes règles d'engagement auxquelles sont soumis les nombreux contingents qui composent une OP constituent un problème majeur à l'efficacité de la mission, et risquent d'alimenter la confusion. Certains pays, avant de déployer leurs contingents, imposent des règles trop strictes en matière d'usage de la force, ce qui limite la capacité d'action de la mission et mine sa crédibilité aux yeux des populations locales. Il arrive ainsi que, lorsque les responsables d'une OP demandent que l'une de leurs unités ait recours à la force dans le cadre d'une situation d'urgence, cette dernière doit obtenir l'autorisation de sa capitale avant de s'exécuter.

Cela pose un problème d'efficacité, qui peut parfois tourner à l'absurde lorsque l'autorisation au recours de la force arrive trop tard. Des vies parmi la population locale peuvent ainsi être mises en péril, ce qui peut compromettre la crédibilité et l'ascendant moral de la mission.

Pour améliorer l'efficacité opérationnelle d'une OP, les pays contributeurs devraient donc faire davantage confiance aux Nations unies et aux leaderships des missions présentes sur le terrain en matière de recours à la force.

Le caractère ambigu des mandats onusiens concernant la coercition et l'usage de la force n'a pas permis aux Nations unies de développer une doctrine qui leur soit propre en matière de règles d'emploi et de procédés d'action. Il existe un manuel destiné aux bataillons d'infanterie des Nations unies, mais certains interlocuteurs de l'Observatoire proposent néanmoins de rédiger un règlement de manœuvres et considèrent qu'il est nécessaire de mieux définir les procédés d'emploi des contingents déployés au sein des OP.

### Encadré 8 - La question des mandats des missions opérantes au Mali

La question des mandats est particulièrement emblématique dans le cas du Mali. La population s'attend à être protégée contre les violences, et notamment contre la menace terroriste, qui est perçue comme un facteur exogène, et donc comme une forme d'invasion. Cependant, le mandat de la MINUSMA n'a pas été étendu à la lutte contre le terrorisme. Celle-ci est du ressort de l'opération Barkhane et de la force du G5 Sahel. Cette coexistence entre différents types de mandats qui s'adressent à différents acteurs sécuritaires dans la région peut devenir source de flottement et d'incompréhension parmi les acteurs sur le terrain mais aussi parmi la population.

## 10. Planifier la protection des droits des enfants et encourager la participation des femmes

- a. Renforcer la protection de l'enfance en s'inspirant des Principes de Vancouver et en créant des unités dédiées et distinctes spécialisées sur les enfants soldats au sein des administrations des OP.
- b. Soutenir le fonds mondial visant à renforcer le rôle des femmes au sein des OP dans le cadre de l'initiative canadienne Elsie.

Les OP doivent accorder une attention particulière et prioritaire à la question des enfants dans les conflits armés. Pour cela, elles devraient s'inspirer des [Principes de Vancouver](#) lancés par le Canada en 2017 lors de la réunion des ministres de la Défense sur le maintien de la paix des Nations unies. Il faut notamment que les OP puissent disposer de services s'occupant spécifiquement de la question de l'enrôlement des enfants associés aux groupes armés, en évitant que cette question soit traitée par des services ayant un agenda plus vaste comme ceux concernant les programmes de DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) et la protection des civils. Cela permettrait de disposer de budgets propres dédiés à la protection des enfants dans les conflits armés.

En ce qui concerne la question du genre, les données recueillies dans 40 pays montrent une corrélation positive entre le nombre de femmes policières et le taux de signalement des agressions sexuelles. Des études démontrent aussi que lorsque des femmes sont incluses, les processus de paix ont plus de chance d'aboutir, et les accords de paix ont plus de chance de durer. En dépit de ce constat, la question du genre demeure un défi pour les OP. Certes, au cours des deux dernières décennies des progrès ont été réalisés dans ce domaine.

En 1990, le nombre de femmes parmi le personnel en uniforme déployé n'était en effet que de 1 %, alors que celles-ci représentaient 6 % des effectifs en 2019 (4,7 % des contingents militaires et 10,8 % des unités de police).

Toutefois, l'objectif onusien d'atteindre pour 2028 entre 15 % et 25 % de femmes parmi le personnel militaire et entre 20 % et 30 % parmi celui de police semble encore lointain<sup>12</sup>.

En 2017, le Canada a lancé l'[initiative Elsie](#), dans le but d'améliorer l'efficacité des OP en favorisant la participation des femmes dans tous les aspects de la paix et la sécurité<sup>13</sup>. L'Initiative Elsie intervient dans le domaine de l'aide technique et de la formation. Elle a permis la création d'un fonds mondial, et entend mener des activités de plaidoyer politique et de recherche, de suivi et d'évaluation. Elle doit être soutenue et alimentée financièrement<sup>14</sup>.

## 11. Questions administratives et linguistiques à New York

- a. *L'OIF et les pays francophones devraient renforcer leur plaidoyer auprès du Secrétariat de l'ONU et de ses États membres pour la traduction des documents onusiens clés en français. Les Protocoles d'entente (MoU), en particulier, doivent être traduits automatiquement en français lorsqu'ils s'adressent à un pays francophone.*
- b. *Dans la mesure du possible, le recrutement du personnel qualifié pour les OP opérant en milieu francophone doit intégrer la connaissance du français.*
- c. *Le recrutement des francophones doit passer par une meilleure exploitation des programmes de Jeunes experts associés (JEA) et de Volontaires des Nations unies (VNU).*
- d. *Par ailleurs, afin de renforcer davantage la capacité d'influence des francophones auprès du Secrétariat des Nations unies, la Représentation permanente de l'OIF à New York pourrait être renforcée en termes de personnel.*
- e. *Enfin, et paradoxalement, pour que les francophones puissent atteindre des postes clés au siège des Nations unies, notamment en matière de gestion des OP, ils doivent être soutenus dans l'apprentissage de l'anglais par leurs pays d'origine.*

Le fait que de nombreux documents administratifs, procéduriers et de formation ne soient pas disponibles en français constitue un défi, surtout sur le terrain. Des efforts doivent être faits au niveau du Secrétariat de l'ONU pour y remédier. Dans cette perspective, le plaidoyer mené par l'OIF à cette fin gagnerait à s'amplifier, en mobilisant également les États membres, qui par ailleurs contribuent déjà à la traduction de documents en français.

---

12. Source : <https://peacekeeping.un.org/en/women-peacekeeping>

13. À ce propos lire aussi : Marta Ghittoni, Léa Lehouck et Callum Watson, « [L'initiative Elsie sur les femmes dans les opérations de paix](#) » publiée par DCAF en juillet 2018 et traduit en français par l'OBG en juin 2019.

14. Lire à ce sujet : Elena Aoun, [Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : Une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mai 2018.

En particulier les Protocoles d'entente – qui doivent être signés par les pays contributeurs – devraient faire l'objet d'une traduction officielle automatique en français lorsqu'ils s'adressent à un pays francophone. Il est en outre nécessaire de renforcer la présence de francophones auprès du Secrétariat à New York dans les postes clés en matière de gestion des OP. Cette présence est en effet très limitée, comme cela a d'ailleurs été rappelé, chiffres à l'appui, dans l'introduction de ce document de synthèse. L'Observatoire et l'OIF doivent donc mener un plaidoyer auprès des instances des Nations unies afin que le recrutement de personnel parlant français soit plus important en amont, et ce tant au siège des Nations unies que sur le terrain.

Plus généralement, lorsque les Nations unies recrutent pour des OP qui opèrent en environnement francophone, la connaissance de la langue française ne doit pas être considérée comme un simple atout dont dispose le candidat, mais comme un élément pour autant que possible déterminant du recrutement.

Imposer la connaissance du français comme condition indispensable au recrutement n'est toutefois pas suffisant. Il est également nécessaire de s'assurer qu'il y ait suffisamment de candidats en mesure de postuler. Trop souvent, les administrations des OP en milieu francophone sont contraintes d'embaucher du personnel ne parlant pas le français faute d'alternatives valables. Il faut donc renforcer l'offre de candidats francophones. Pour cela, les programmes onusiens de Jeunes experts associés (JEA) ou de Volontaires des Nations unies (VNU) devraient être mieux exploités. Grâce à ces programmes, davantage de francophones pourraient être recrutés au sein des OP. Cela serait un investissement de choix en termes de ressources humaines, car une expérience professionnelle dans une mission via ces programmes peut s'avérer être un tremplin pour lancer une carrière au sein des Nations unies.

Un autre point important soulevé par les interlocuteurs de terrain de l'Observatoire concerne le rôle de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) à New York. Celle-ci doit être mise en condition de renforcer son action d'influence et de coordination des francophones au sein du Secrétariat des Nations unies. La Représentation permanente de l'OIF à New York mène un travail important en la matière, mais elle dispose néanmoins d'un nombre limité de personnel. Celui-ci devrait être augmenté.

Ce document doit enfin se conclure par une observation à première vue paradoxale soulevée par plusieurs interlocuteurs de l'Observatoire. Une stratégie visant à renforcer le rôle du français au sein du Secrétariat des Nations unies passe aussi par l'apprentissage de l'anglais de la part des francophones. L'anglais est en effet indispensable pour effectuer une carrière dans l'administration onusienne. Cela signifie que, en soutenant l'apprentissage de l'anglais par le personnel francophone et en appuyant par ce biais leurs carrières, les pays francophones finiraient par promouvoir l'usage du français lorsque le siège doit communiquer avec les OP déployées en milieu francophone. Un élément qui favoriserait la performance de ces missions, ce qui est l'objectif ultime de ce document de synthèse.

\*\*\*