



Crédit photo : Nations Unies / Marco Dormino

# L'avenir des OMP dans l'espace francophone

---

*New York, 10-11 octobre 2013*

Compte-rendu du 4<sup>ème</sup> et dernier séminaire du cycle  
« Les pays francophones et le maintien de la paix : défis politiques et opérationnels »







## **Le cycle « Les pays francophones et le maintien de la paix. Défis politiques et opérationnels »**

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense (DCSD) du Ministère français des Affaires étrangères, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le Centre de Politique de sécurité de Genève (GCSP) et la Délégation aux Affaires stratégiques (DAS) du Ministère français de la Défense ont organisé entre octobre 2012 et octobre 2013 une série de quatre séminaires sur le thème du rôle des pays francophones dans les opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU.

Ce cycle avait pour objectif d'analyser la spécificité des politiques et des besoins des pays francophones en matière de maintien de la paix dans un contexte de coopération croissante entre l'UA, l'ONU et d'autres organisations internationales, les points de convergence et de divergence de leurs politiques, ainsi que les défis auxquels ils sont confrontés, dans un environnement en profonde évolution.

Les quatre conférences se sont inscrites dans le prolongement des engagements pris par les Chefs d'États et de gouvernements de la Francophonie lors des Sommets de Saint-Boniface en 2006, de Québec en 2008 et de Montreux en 2010 afin de renforcer les capacités des États francophones en matière de maintien de la paix. Elles visaient à approfondir les réflexions engagées en 2009 à la faveur des Forums de Bamako et Yaoundé - organisés par l'OIF et certains de ses États-membres en partenariat avec les Nations unies - et poursuivies lors de la réunion des Centres francophones de formation aux opérations de paix tenue en 2011 au siège de l'OIF à Paris. L'objectif de ces conférences a été de sensibiliser les responsables francophones en discutant des enjeux et des spécificités liés à leur participation aux opérations de paix et de créer un espace de dialogue, d'échange et de réflexion entre eux ainsi qu'avec les organisations internationales (ONU, OIF), régionales (UA) et sous régionales (CER).

Le séminaire d'Addis-Abeba, tenu les 29 et 30 octobre 2012, a permis de réfléchir aux partenariats nécessaires entre différentes organisations lors du déploiement d'opérations de paix et des difficultés (notamment linguistiques) qui leur sont inhérentes. Il a également traité des aspects politiques de ces partenariats et a abordé les questions stratégiques relatives à la sortie de crise. Il a permis finalement de mettre en lumière la trop faible participation des États francophones aux opérations de maintien de la paix.

Dans la continuité du séminaire d'Addis-Abeba, le séminaire de Dakar, tenu les 30 et 31 janvier 2013, a cherché à apporter des solutions qui permettent d'accroître cette participation, en améliorant notamment les dispositifs de formation, de préparation des équipements et de financement. Les réponses aux défis linguistiques ont également représenté un axe fort de ce séminaire.



Le séminaire de Genève, tenu les 13 et 14 juin 2013, a eu pour objectif de faire le point sur la position et de réfléchir au rôle des pays francophones face à l'évolution des enjeux doctrinaux et pratiques dans les OMP et d'analyser le suivi des recommandations formulées dans le rapport « Nouvel Horizon », dans le rapport sur « les capacités civiles au lendemain d'un conflit », et dans les débats au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-34).

Enfin, le séminaire de New York, co-organisé par le Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP) de l'Université de Montréal et l'*International Peace Institute* (IPI) les 10 et 11 octobre 2013, s'est attelé à réfléchir à l'avenir du maintien de la paix dans l'espace francophone. Quatre axes de réflexion ont guidé les débats, à savoir les partenariats stratégiques, les défis opérationnels des OMP déployées dans l'espace francophone, la mobilisation des capacités civiles et de police francophones et la réflexion francophone sur les opérations de paix.



## Sommaire

Acronymes.....	i
Résumé .....	1
Ouverture du séminaire .....	5
Première table-ronde : Partenariats stratégiques entre l'ONU, l'UA et les États francophones dans le maintien de la paix.....	6
Deuxième table-ronde : Défis opérationnels des opérations de maintien de la paix en cours en territoires francophones .....	9
Troisième table-ronde : Mobilisation des capacités civiles et de police francophones .....	12
Quatrième table-ronde : La réflexion francophone sur les opérations de paix .....	16
Clôture du séminaire.....	19
Programme du séminaire.....	20



## Acronymes

APSA :	Architecture africaine de paix et de sécurité
BNUB :	Bureau de l'ONU au Burundi
CCP :	Commission de consolidation de la paix
CEDEAO :	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CER :	Communautés économiques sous-régionales africaines
DAS :	Délégation aux Affaires stratégiques du Ministère français de la Défense
DAM :	Département de l'Appui aux Missions de l'ONU
DCSD:	Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense du Ministère français des Affaires étrangères
DDR :	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DOMP :	Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU
GCSP :	Centre de Politique de sécurité de Genève
IPI :	<i>International Peace Institute</i>
ISS :	<i>Institute for Security Studies</i>
ITS:	<i>Integrated Training Service (Service de formation de l'ONU)</i>
MINUSMA :	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MINUSTAH :	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC :	Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo
MONUSCO :	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NUPI:	<i>Norwegian Institute of International Affairs</i>
OIF :	Organisation internationale de la Francophonie
OMP :	Opération de maintien de la paix
ONU :	Organisation des Nations Unies
PNH :	Police nationale haïtienne
REFFOP :	Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix
RDC :	République démocratique du Congo
ROP :	Réseau de recherche sur les opérations de paix de l'Université de Montréal
RSS :	Réforme du secteur de la sécurité
RSSG :	Représentant spécial du Secrétaire général
UA :	Union africaine
UE :	Union européenne
ZIF:	<i>Center for International Peace Operations (Allemagne)</i>



## Résumé

Les 10 et 11 octobre 2013, s'est tenu à New York le quatrième et dernier séminaire du cycle de conférences initié en octobre 2012 intitulé « Les pays francophones et le maintien de la paix : défis politiques et opérationnels ». Ce cycle a été initié par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), la Délégation aux Affaires stratégiques (DAS) du Ministère français de la Défense, la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense (DCSD) du Ministère français des Affaires étrangères et le Centre de Politique de sécurité de Genève (GCSP).

Le séminaire de New York, co-organisé par le Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP) de l'Université de Montréal et l'*International Peace Institute* (IPI), a abordé le thème de « L'avenir des opérations de maintien de la paix dans l'espace francophone ». Inauguré par l'Ambassadeur Hervé Ladsous, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et chef du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), et clos par l'Ambassadeur Gérard Araud, Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, cet événement a réuni quelque 75 diplomates, attachés de défense, responsables onusiens et chercheurs.

Une quinzaine d'intervenants, parmi lesquels Edmond Mulet, Sous-Secrétaire général de l'ONU aux opérations de maintien de la paix, l'Ambassadeur Antonio Tété, Représentant de l'Union africaine auprès des Nations Unies et le général de corps d'armée Mamadou Sow, chef d'état-major des Armées sénégalaises, ont successivement partagé leurs réflexions et leurs expériences sur les partenariats stratégiques à mettre en place entre l'ONU, l'Union africaine et les États francophones ; les défis opérationnels des opérations de paix menées dans l'espace francophone ; la mobilisation des capacités civiles et de police francophones et enfin, la contribution de la recherche francophone à la réflexion sur l'avenir des opérations de paix.

L'ensemble du séminaire s'est tenu selon les règles de *Chatham House*, imposant la confidentialité des échanges dans le but d'encourager les discussions franches et directes. Afin de respecter cet engagement, le présent compte-rendu présente le contenu de chacune des séances de manière thématique, rapportant les idées soulevées à la fois lors des présentations des conférenciers et lors des interventions du public. Les enjeux ci-dessous ont été au cœur des discussions :



Communication et multilinguisme: Dans le cadre d'opérations de maintien ou de consolidation de la paix, la communication est un vecteur d'information, un facteur d'efficacité et un outil de renforcement de la confiance. Il est donc vital – a-t-il été souligné - que les personnels déployés soient en mesure de communiquer de manière satisfaisante entre eux, avec le siège de l'organisation dont ils relèvent, avec les responsables nationaux et avec la population locale.

Les témoignages de certains conférenciers et intervenants sur leurs expériences en Haïti, en République démocratique du Congo ou encore au Burundi ont démontré que l'envoi de personnel ne maîtrisant pas la langue administrative et locale du pays-hôte d'une mission de paix, aussi compétent soit-il, peut nuire au succès de celle-ci. La facilité de communication et le partage de certaines affinités culturelles, a-t-il été avancé, s'avèrent en effet des facteurs pouvant aider à expliquer le succès ou l'échec de la mise en œuvre de certains aspects du mandat des OMP. La maîtrise de la langue du pays-hôte est particulièrement importante pour l'équipe dirigeante de la mission qui doit interagir à la fois avec les gouvernants et les populations locales.

Au-delà de la nécessaire maîtrise de l'anglais, la reconnaissance de la valeur ajoutée que représente le multilinguisme est un enjeu qui doit être défendu, a-t-il été répété. Si l'anglais est, au nom de l'impératif d'interopérabilité en contexte international, encore considéré comme *lingua franca* au sein de la plupart des opérations de paix, il a été avancé que le multilinguisme était de plus en plus valorisé, étant donné le poids grandissant des contingents non-anglophones et l'augmentation des interactions entre le personnel déployé et les populations locales, du fait de l'opérationnalisation des concepts de protection des civils et de consolidation de la paix. La nécessité d'assurer une plus grande confidentialité des informations échangées sans le recours permanent à des interprètes, notamment au plus haut niveau des hiérarchies civile et militaire, a également été invoquée pour réaffirmer l'importance du multilinguisme dans les OMP.

La mobilisation des locuteurs francophones: Près de dix ans après le premier appel lancé en 2004 par Kofi Annan en faveur d'une mobilisation des pays francophones et malgré les demandes récurrentes formulées depuis par les Nations unies, il a été constaté que les OMP onusiennes peinaient encore à déployer dans les pays francophones suffisamment de locuteurs parlant le français afin d'appuyer la gestion et les sorties de crise. Aussi récemment qu'en mars 2013, Ban Ki-moon rappelait ainsi le besoin criant et généralisé de personnel francophone alors que six des 15 opérations de paix de l'ONU se trouvent actuellement en territoire francophone, mobilisant 55% des effectifs du maintien de la paix onusien.





Les présentations ont tout d'abord mis en lumière l'implication croissante des pays francophones dans le maintien de la paix depuis dix ans, soulignant notamment l'exceptionnelle mobilisation francophone dans la mise en place de la MINUSMA, mission composée à 87% de troupes francophones. Il a toutefois été rappelé que cette situation relevait plus de l'exception que de la norme puisque les francophones constituent encore une minorité au sein des missions de paix de l'ONU déployées en territoire francophone. La mutualisation de moyens matériels de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Niger et Sénégal) afin de fournir à la MINUSMA des hélicoptères, cruciaux pour une mise en œuvre efficace de son mandat, a été saluée comme une solution novatrice de déploiement permettant de répondre aux défis capacitaires des pays du Sud francophone. Les défis structurels se posant aux pays francophones, notamment en termes de moyens et de formation, demeurent toutefois d'actualité.

À l'ONU, un décalage a toutefois été constaté entre les besoins en personnel francophone et les difficultés auxquelles font face plusieurs candidats francophones dans le processus de recrutement de l'organisation, que ce soit pour des postes sur le terrain ou au siège. Un constat s'est imposé dans les discussions : l'implication croissante des pays francophones dans le maintien de la paix devra être accompagnée d'une plus grande présence de francophones dans les postes clés au sein des instances multilatérales de décision.

L'institutionnalisation des partenariats: Dans la sphère institutionnelle, l'approfondissement des partenariats entre organisations œuvrant en faveur du maintien et de la consolidation de la paix est désormais une réalité, a-t-il été argumenté, notamment dans le cadre de l'institutionnalisation croissante des relations entre l'ONU, l'Union européenne, l'Union africaine, les Communautés économiques sous-régionales africaines, l'OIF, les États et les centres de formation francophones. Il a été répété qu'en dépit des tensions pouvant en découler, ces partenariats devaient être consolidés pour la résolution de crises complexes et afin de renforcer l'appropriation des outils du maintien de la paix par les États francophones. Ces partenariats portent notamment sur les questions de doctrine et sur le renforcement des capacités humaines, matérielles et financières.

Un appel à la poursuite de la réflexion francophone: Les participants au séminaire ont lancé un appel à l'approfondissement de la réflexion sur le fait francophone et le maintien de la paix, tant au niveau théorique que pratique. Cette réflexion, basée sur des données empiriques fiables et exhaustives qui font pour l'heure défaut, devrait ainsi chercher à déterminer s'il existe des savoir-faire spécifiquement francophones dans le domaine des opérations de paix, savoir-faire pouvant découler par exemple de la tradition juridique romano-germanique ou encore de l'expertise des gendarmeries. Une meilleure compréhension des caractéristiques du fait francophone dans le maintien de la paix doit



être perçue comme un important vecteur pour le développement de politiques publiques éclairées. Le déficit de représentation et de visibilité des centres de recherche francophones travaillant sur le maintien de la paix a été regretté, les réflexions internationales sur les processus de gestion et de sortie de crises restant encore majoritairement issues du monde anglophone, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'ensemble des pratiques du maintien de la paix.



## Ouverture du séminaire

Le séminaire a été inauguré le 10 octobre 2013 par M. Hervé Ladsous, Secrétaire général adjoint des Nations unies aux opérations de maintien de la paix. Le chef du DOMP a exposé les défis d'une pleine appropriation du maintien de la paix par l'espace francophone, soulignant la pertinence d'une réflexion francophone sur le maintien de la paix alors que les crises que traversent le Mali et la République centrafricaine sont au premier rang des préoccupations internationales. Il a ainsi estimé que, dans ce contexte, la tenue du séminaire venait à point nommé pour traiter de l'avenir du maintien de la paix dans l'espace francophone, mais aussi de l'avenir de l'espace francophone dans le maintien de la paix. C'est donc dans sa double dimension de contributeur aux OMP et de récipiendaire de missions que l'espace francophone doit être analysé.

Les débats du 11 octobre ont été ouverts par Arthur Boutellis, d'IPI, le Dr Alexandra Novosseloff, de la DAS, l'Ambassadeur Philippe Savadogo, Représentant permanent de l'OIF auprès des Nations Unies, ainsi que Jocelyn Coulon, Directeur du Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP) de l'Université de Montréal.

Si les opérations de paix déployées en territoires francophones font face à certaines problématiques généralisables à l'ensemble du maintien de la paix, tel que le déploiement ou le recrutement, il est en revanche possible de poser clairement la question des besoins et des défis des États contributeurs engagés dans des pays francophones. Au cours du séminaire, la question des caractéristiques communes des pays francophones engagés dans le maintien de la paix, notamment en termes de motivations, de positionnement ou de contraintes, a également été abordée, tout comme l'impact de la prédominance de l'anglais sur leur participation et leur influence. À un niveau plus général, le cycle de séminaires a permis d'échanger et de débattre en français de questions trop souvent traitées en anglais ou par le biais d'expériences non francophones.



## **Première table-ronde : Partenariats stratégiques entre l'ONU, l'UA et les États francophones dans le maintien de la paix**

Cette séance, présidée par l'Ambassadeur Noël Nelson Messone, Représentant permanent du Gabon auprès des Nations Unies et Président du Groupe des Ambassadeurs francophones à New York, a réuni le Dr Thierry Tardy, de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Edmond Mulet, Sous-secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, et l'Ambassadeur Antonio Tété, Observateur permanent de l'Union Africaine auprès des Nations unies.

Il a été relevé que le développement des opérations de paix dans le monde francophone s'est effectué en parallèle d'un important processus d'institutionnalisation des relations entre les différentes organisations internationales engagées dans le maintien et la consolidation de la paix. Ces relations étaient en effet presque inexistantes il y a dix ans. L'ONU, l'UA, l'UE et d'autres organisations internationales se sont ainsi rapprochées dans les années 2000 par le biais de l'établissement de relations informelles puis formelles, personnelles puis institutionnelles, à différents niveaux de leurs structures. Des groupes de travail conjoints et des bureaux de liaison ont été établis entre certaines de ces organisations.

La place particulière qu'occupe l'Afrique dans le maintien de la paix, le rôle actif des organisations sous-régionales dans la gestion de crise et la montée en puissance de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) font du continent un lieu propice à l'établissement de partenariats stratégiques dans le domaine des opérations de paix. Ont été mentionnées les expériences du Burundi, de la RDC, du Darfour ou encore de la Somalie pour illustrer ce constat. La récente gestion des crises au Mali et en République centrafricaine a été évoquée pour démontrer la nécessaire collaboration entre l'ONU, l'UA et les CER. L'importante collaboration interétatique au sein des organisations sous-régionales a aussi été soulignée, à l'image de la coopération entre les pays frontaliers du Mali, notamment en matière de renseignement.

Cette mise en place de partenariats stratégiques, initiée à la fois par les Secrétariats des organisations concernées et par les États membres, n'est pas sans retombées concrètes sur les efforts pour la paix et la sécurité internationales. Il a ainsi été relevé qu'une certaine division du travail basée sur les avantages comparatifs de chaque acteur, notamment en matière doctrinale, capacitaire et de légitimité, était en train de se mettre en place.



L'expérience des dix dernières années a permis de développer une série de modèles de collaboration qui sont autant de boîtes à outils dans le domaine des OMP. Ont ainsi été mentionnés le passage de flambeau entre organisations (notamment au Burundi, au Tchad et au Mali), le déploiement de missions conjointes, dites hybrides (Darfour), ou encore l'appui financier, logistique et / ou matériel (Somalie).

Selon les panélistes et les intervenants, de tels arrangements peuvent aider à combler un manque de capacités – humaines ou financières – de certaines organisations, renforcer la légitimité politique des opérations déployées et assurer une forme de prédictibilité pour la gestion de crises. Ces arrangements permettent donc d'améliorer la complémentarité des organisations grâce aux avantages comparatifs dont elles peuvent se prévaloir, non seulement aux niveaux financier et capacitaire, mais aussi sur le plan doctrinal. À ce titre, la possibilité pour l'UA de déployer des missions d'imposition de la paix comme dans le cas de l'AMISOM permet d'envisager des interventions dans des zones où l'ONU, plus réticente à intervenir dans des situations non encore stabilisées, ne pourrait envoyer des Casques bleus.

Avec l'émergence de nouvelles menaces asymétriques, le développement des collaborations institutionnelles est appelé à s'intensifier et à se diversifier afin de faire face aux nouveaux défis stratégiques et opérationnels. Les participants ont souligné que l'émergence de ces menaces rendait notamment nécessaire la mise en place de mécanismes et des partenariats plus robustes entre l'ONU et l'UA et les organisations sous-régionales dans le cadre de l'APSA.

Si les avantages des partenariats ont été évoqués, il a été aussi mentionné que des tensions pouvaient survenir, surtout lorsque les relations institutionnelles sont marquées par la compétition et l'asymétrie. La possibilité de voir apparaître des différends entre les organisations sur la conception du partage des tâches ou encore sur la nature même des opérations de paix a aussi été discutée. Ces différences de point de vue sont notamment visibles dans les divergences d'interprétation entre l'ONU et l'UA concernant le Chapitre VIII et le partage du fardeau financier. Dans un tel contexte, il a été souligné que la multiplication des rencontres entre organisations s'avérait essentielle afin de trouver un compromis entre la flexibilité et la prédictibilité des partenariats financiers.

Au niveau opérationnel, a été avancée l'idée que la réponse à la crise au Mali illustre le rôle que pouvaient jouer les pays francophones, tout en mettant en exergue la nécessité d'établir des partenariats multiples devant la complexité des contextes dans lesquels évoluent les opérations de paix. Le renforcement de ces partenariats se justifie également, au travers de l'exemple malien, par la difficulté des pays francophones du Sud à déployer



rapidement des forces robustes et des capacités critiques et multiplicateurs de force. En effet, il a été rappelé que partenariats bilatéraux et multilatéraux avaient également un rôle important à jouer pour combler certaines carences en formation ou en équipement. En d'autres mots, il s'agirait de mettre en relation des acteurs « qui peuvent mais ne veulent pas » avec d'autres « qui veulent mais ne peuvent pas ».

Au-delà des initiatives de renforcement des capacités des pays francophones, a été mentionnée l'importance de mener des actions visant à consolider la maîtrise du français au sein de contingents déployés dans l'espace francophone mais issus de pays non-francophones.



## **Deuxième table-ronde : Défis opérationnels des opérations de maintien de la paix en cours en territoires francophones**

Cette séance, présidée par le Général de corps d'Armée Mamadou Sow, chef d'état-major des Armées sénégalaises, a réuni Alain Seckler, Conseiller aux Affaires politiques au DOMP et Guillaume Lacaille, consultant spécialiste de la République démocratique du Congo (RDC).

Poursuivant les discussions sur le Mali abordées lors de la séance précédente, les échanges ont surtout porté sur les défis opérationnels de la MONUSCO. Ces échanges ont notamment permis de mettre en exergue les répercussions opérationnelles du manque de maîtrise de la langue du pays-hôte de la part des personnels déployés dans une OMP.

Selon plusieurs, l'expérience de la MONUC et de la MONUSCO constitue, de par l'importance des effectifs déployés et la robustesse de leur mandat, une source importante de leçons apprises. La mise à profit de ces leçons est d'autant plus importante que la MONUSCO traverse actuellement un moment clé de son existence, avec la création et le déploiement d'une Brigade d'intervention (Résolution 2098), la récente relance du processus politique dans la région des Grands Lacs, ainsi qu'un rééquilibrage des forces entre le gouvernement congolais et les groupes armés.

Les participants ont tout d'abord souligné la complexité du contexte politique congolais, marqué par la guerre, les rivalités ethniques et religieuses ainsi que par des dizaines d'années de dictature et de mauvaise gouvernance. Les difficultés engendrées par l'étendue du territoire, par la faiblesse du réseau routier, ainsi que par les conditions de vie difficiles du personnel déployé ont aussi été évoquées. Dans ce contexte opérationnel, le mandat de la MONUSCO est difficile à mettre en œuvre, notamment dans sa dimension de protection des civils.

Le mandat de protection des civils, tout comme les tâches de consolidation de la paix qui échoient à la MONUSCO, requièrent des interactions entre le personnel de la mission et les Congolais. Ces interactions sont plus faciles lorsque les interlocuteurs ont une langue en commun, a-t-il été souligné. C'est dans ce contexte que la maîtrise du français représente un avantage certain pour les personnels onusiens déployés en RDC, cette langue étant couramment utilisée dans le pays. Il a également été avancé que la langue pouvait être le vecteur d'une certaine affinité culturelle permettant de mieux saisir la réalité des populations locales tout comme des mécanismes/procédures administratifs.



Il a été constaté que l'arrivée de la Brigade d'intervention dans les Kivus a pu, jusqu'à présent, aider à rétablir le lien de confiance entre l'ONU et la population de l'Est du pays qui s'était fragilisé au cours des dernières années. Or, certains participants se sont inquiétés que dans ces conditions, les malentendus sur le terrain puissent mener au mieux à des incompréhensions et au pire à des dérapages.

Une meilleure aptitude à communiquer en français a été présentée, dans le cas de la MONUSCO, comme un facteur de succès dans l'atteinte des objectifs politiques de la mission. La capacité de la part des dirigeants de la mission à communiquer de manière régulière, efficace et adéquate, tant avec la population et avec les médias qu'avec les autorités nationales, doit permettre à la MONUSCO de jouer le rôle qui lui revient dans le processus politique et sur les enjeux de bonne gouvernance. Rappelons que ces enjeux sont appelés à faire l'objet d'une attention particulière en raison des élections locales de 2014 et des nombreux engagements nationaux contenus dans les clauses de l'Accord-Cadre sur l'Est de la RDC signé le 24 février 2013 à Addis-Abeba.

Il est donc ressorti des discussions que la question linguistique est importante pour la MONUSCO, alors que la mission devra aussi trouver un meilleur équilibre entre ses deux grandes priorités stratégiques, à savoir la stabilisation de la situation dans l'Est du pays et l'appui à la mise en place de réformes institutionnelles à Kinshasa, notamment sur les questions de RSS et en matière électorale. Outre la langue, a aussi été soulevée l'importance de la nationalité des dirigeants de la mission, qui peut influencer sur la nature des relations avec les interlocuteurs congolais, du fait notamment du passé colonial de certains pays.

Au niveau opérationnel, les participants ont noté que la majorité du personnel en uniforme déployé au sein de la MONUSCO, indifféremment de ceux constituant la Brigade d'intervention, n'était pas francophone, contrairement à la grande majorité des civils internationaux et locaux de la mission. L'un des facteurs avancés pouvant expliquer ce déficit de personnel francophone en uniforme réside notamment dans les exigences élevées posées par l'ONU aux contingents souhaitant participer à la MONUSCO. À titre indicatif, il a été relevé que la hausse du nombre d'effectifs minimum par contingent, qui est désormais d'environ 850 hommes, constituait un obstacle à la participation de plusieurs pays francophones ne disposant pas d'effectifs militaires assez nombreux pour à la fois participer à la MONUSCO et faire face aux menaces sécuritaires sur leur propre territoire.

Outre cette contrainte, le manque de ressources matérielles et de formation a également été mis en exergue comme un obstacle empêchant l'espace francophone de répondre pleinement aux défis du théâtre congolais. Concernant ce dernier point, le manque de





formations et de documents de référence en français sur plusieurs sujets touchant au maintien et à la consolidation de la paix a été évoqué.

Les participants ont indiqué que si ces défis étaient plutôt d'ordre technique, certaines solutions pour les surmonter relevaient du politique, notamment celles s'appuyant sur une « solidarité francophone ». Ainsi, l'approfondissement des partenariats entre les pays disposant de moyens et ceux souhaitant s'impliquer en RDC a été considéré comme une possible solution au manque de moyens logistiques faisant cruellement défaut à la MONUSCO, notamment au niveau des hélicoptères.



### **Troisième table-ronde : Mobilisation des capacités civiles et de police francophones**

Cette séance, présidée par le Vice-amiral d'escadre Marin Gillier, Directeur de la coopération de sécurité et de défense du Ministère français des affaires étrangères, a réuni Luis Miguel Carrilho, Commissaire de police de la MINUSTAH, l'Ambassadeur Paul Seger, Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies et président de la formation Burundi de la Commission de consolidation de la paix, ainsi que Vincent Kayijuka, du Bureau d'appui à la Consolidation de la paix.

Dans le cadre de ce panel, la question globale des défis posés par la consolidation de la paix et la mise en valeur des expertises policières et civiles a été examinée à travers les exemples de la MINUSTAH et de l'engagement onusien au Burundi.

En Haïti, la signature le 12 août 2012 du Plan de développement de la police nationale haïtienne (PNH) 2012-2016 a marqué le début d'un nouveau chapitre pour les policiers de l'ONU. Plus de 70 activités ont ainsi été mises en place en vue d'atteindre les cinq objectifs stratégiques de ce plan visant à accroître les capacités opérationnelles et institutionnelles de la PNH, notamment par la mise en place de meilleurs liens avec les partenaires nationaux et internationaux.

Un an plus tard, plusieurs résultats prometteurs peuvent être mis en avant par la composante police de la MINUSTAH, notamment une réduction des troubles civils et des crimes majeurs; une baisse du nombre d'homicides et d'enlèvements, l'achèvement de nombreux projets de construction et de réhabilitation; l'augmentation de la flotte opérationnelle et des effectifs, l'amélioration de l'efficacité de la PNH, ainsi qu'une réduction des violences sexuelles et domestiques. Plusieurs outils ont été mis en place afin d'atteindre les objectifs fixés au niveau policier. Mentionnons par exemple une initiative visant à améliorer la cohésion des efforts pour accomplir les mandats de la composante de police ainsi que la mise en place d'un système électronique permettant de suivre sur une base mensuelle les progrès et les tendances sur le terrain.

Au-delà des questions policières, la nature du mandat de la MINUSTAH (qui comprend entre autres l'appui à l'État de droit et aux processus constitutionnels, politiques et électoraux) rend indispensable la mise à disposition de la mission de capacités civiles variées. Tant aux niveaux civil que policier, la mission a ainsi créé des mécanismes permettant d'identifier de façon proactive les spécialisations et capacités linguistiques qui



lui sont nécessaires, afin de les obtenir en coordination avec le DOMP et les États membres de l'ONU. La mission souhaite ainsi établir des liens avec les pays contributeurs disposant de viviers de personnels pouvant être immédiatement déployés. Pour ce faire, la MINUSTAH doit non seulement être en mesure de prévoir ses besoins futurs mais aussi d'encourager la mise en place des lignes de communication directes entre le DOMP et les pays contributeurs en matière de recrutement.

La MINUSTAH a ainsi lancé un appel aux pays contributeurs francophones pour qu'ils jouent un rôle actif dans ce dialogue et soient en mesure de fournir certaines des expertises requises par la mission, notamment en ce qui a trait à la police communautaire, à la gestion de ressources humaines, à la circulation routière, à l'informatique et au recrutement de responsables d'expérience en matière de gestion d'incidents majeurs.

Cette recherche constante d'expertise de pointe, tant pour la MINUSTAH que pour les autres missions de l'ONU, rappelle que le potentiel francophone doit être mobilisé à travers la coordination entre l'ONU, ses missions et l'ensemble des acteurs francophones œuvrant dans le domaine, notamment les gouvernements, mais aussi les centres de formation et de recherche académique. En effet, au-delà de la question de la mobilisation figure un important besoin de réflexion, tant pratique qu'académique, devant permettre de dégager les meilleures pratiques et proposer des solutions innovantes pour le maintien de la paix, tant au niveau des mécanismes de mobilisation que de l'action sur le terrain. De telles initiatives permettraient aux acteurs francophones d'améliorer leur contribution au maintien de l'ordre en Haïti. A ce titre, le déploiement d'une unité de police constituée provenant du Sénégal et la mise en place au sein de la composante police de la mission d'une cellule consacrée aux violences basées sur le genre représentent des avancées notables.

Concernant le Burundi, l'action conjointe de la Commission de consolidation de la paix (CCP), du Bureau d'appui à la Consolidation de la paix et du bureau de l'ONU dans ce pays (BNUB) a été présentée comme un exemple du rôle que peuvent jouer les francophones en matière de sortie de crise.

L'ONU a au Burundi un double mandat de mobilisation des ressources pour le pays et d'accompagnement politique. Dans les deux cas, la question de la communication et de la persuasion s'avère essentielle. Le personnel de l'ONU est ainsi amené à interagir fréquemment, souvent sous bref préavis, avec de hauts représentants du gouvernement et de l'administration burundaise ainsi qu'avec la société civile et les médias du pays. La question de la maîtrise de la langue est donc un atout non-négligeable, permettant, par exemple, des discussions de fond en face-à face sans interprètes, ce qui maximise le pouvoir de persuasion et la confidentialité des échanges.



Les participants ont également noté que le Burundi, petit pays francophone, bénéficie de peu de visibilité sur la scène internationale, d'où l'importance d'un appui politique de l'OIF et des pays francophones – notamment ceux d'Afrique centrale – en faveur d'un appui à la sortie de crise et d'une mobilisation des bailleurs de fonds potentiels. L'OIF et les pays francophones ont à ce titre un rôle de premier plan à jouer afin de porter à l'attention de la communauté internationale les crises oubliées de l'espace francophone.

L'OIF et les pays francophones peuvent également jouer un rôle marqué au niveau des sorties de crises nationales, a-t-il été argué. Le rôle de l'OIF a ainsi été salué dans la mise en place d'une commission indépendante des Droits de l'homme au Burundi et dans son soutien au processus électoral de 2010 dans ce même pays, notamment avec l'engagement personnel de son Secrétaire général, Abdou Diouf, en faveur d'un climat politique apaisé. L'appui du Canada dans la traduction de matériel doctrinal en français sur la consolidation de la paix afin de rendre celui-ci utilisable par les acteurs burundais a également été présenté comme un bel exemple de collaboration au sein de l'espace francophone.

Le Burundi a besoin d'experts francophones pour l'accompagner dans sa transition, particulièrement en vue des élections de 2015. Plusieurs pistes ont ainsi été évoquées lors de la séance concernant la poursuite de partenariats francophones au Burundi.

Les participants ont insisté sur l'expérience développée par le pays en matière de transition politique et sur l'émergence d'un nombre important d'experts nationaux en consolidation de la paix qui pourraient facilement partager leurs expériences si un système pour les répertorier existait. La question de la collaboration avec des acteurs non francophones du Nord a également été définie comme un axe porteur, à l'image d'un projet du Département d'État américain visant à former des experts francophones.

En conclusion, il a été souligné que les expériences en RDC et au Burundi rappelaient l'étendue du potentiel civil francophone et combien il était nécessaire de valoriser davantage cette expertise, notamment par le développement de formations et de viviers d'experts. L'éventualité d'un engagement onusien en République centrafricaine a été soulevée pour rappeler l'importance pour l'espace francophone d'être proactif face à l'émergence de crises, afin de renforcer la réponse francophone aux menaces à la paix et à la sécurité internationales au-delà des réactions d'urgence.

À l'heure où la communauté internationale commence à tirer des leçons de sa réaction face aux crises malienne et centrafricaine, son engagement accru en faveur de la résolution de crises complexes vient rappeler l'importance de l'interopérabilité et des mécanismes



permettant de mobiliser les capacités civiles et de police dans les sorties de crise. Ces expertises sont nécessaires pour le maintien et la consolidation de la paix ainsi que pour la reconstruction, notamment dans les domaines touchant à la réforme de l'État de droit, et du secteur de la sécurité, aux processus de DDR, à la coordination humanitaire et au redressement économique et social. Les participants ont ainsi encouragé le recrutement de personnels civils et policiers familiers avec la langue et la culture des pays hôtes, la mise en place de formations à leur attention et la constitution de viviers d'experts. Il a aussi été recommandé que le personnel local spécialisé recruté dans des OMP et développant au fil des années une expertise réelle, pratique et transposable fasse l'objet de plus d'attention et se voit donner la possibilité d'être déployé dans d'autres missions.



## **Quatrième table-ronde : La réflexion francophone sur les opérations de paix**

Cette séance, présidée par le Dr. Alexandra Novosseloff de la DAS, a réuni le Dr. David Morin, de l'Université de Sherbrooke, Arthur Boutellis, d'IPI, Herbert Loret, de la Direction des Politiques, de l'évaluation et de la formation du DOMP, et le Dr. Niagalé Bagayoko de l'OIF. La table-ronde a été l'occasion de faire un bilan de la recherche concernant l'espace francophone et le maintien de la paix.

Il a été constaté qu'une problématique de base – le manque de francophones face au besoin croissant de personnel pour le maintien de la paix – avait été clairement identifiée depuis dix ans, ce qui a permis l'émergence d'un pôle de chercheurs à Montréal, Paris, Bruxelles et Genève, mais aussi en Afrique, même si le nombre de chercheurs africains dans le domaine reste malheureusement faible. De cette problématique a émergé une hypothèse de travail concernant une possible valeur ajoutée francophone dans le domaine du maintien et de la consolidation de la paix. Le manque de données empiriques rend toutefois difficile la validation de cette hypothèse, ce qui pose un problème en termes d'efficacité voire de pertinence des politiques publiques dans le domaine.

La littérature grandissante sur le sujet peut être divisée en deux catégories : l'une relevant d'une théorie du besoin et l'autre d'une théorie de l'action.

Concernant la théorie du besoin, celle-ci est formulée, au niveau élémentaire, en termes linguistiques. Le problème est ici double : il est difficile de juger la compréhension du français auprès des populations des pays-hôtes francophones des OMP et il est aussi difficile de connaître le pourcentage de francophones parmi les contingents de pays non-francophones ou multilingues. La cartographie des besoins en personnels francophones reste donc à faire.

A été souligné un manque de disponibilité de données linguistiques concernant la composante civile des opérations de paix, puisque le recrutement des civils se fait principalement sur une base individuelle et non pas nationale. La question des supposées spécificités francophones, notamment dans les domaines de l'inter-culturalisme, du droit romain ou encore de la gendarmerie, a aussi été évoquée. Le sujet, a-t-il été estimé, gagnerait à être approfondi puisqu'il y a débat entre ce qui constituerait des valeurs ou pratiques typiquement francophones et ce qui ne serait qu'une adaptation à un contexte francophone de pratiques globales dans le maintien de la paix.



Le manque de recherches et de visibilité sur les expériences de déploiement francophone a aussi été mentionné. L'absence de données exhaustives sur les capacités effectives et potentielles de déploiement des pays francophones ainsi que sur les défis auxquels ils font face a été encore une fois mise en avant. Les expériences africaines et spécificités nationales dans le maintien et la consolidation de la paix ont aussi été identifiées comme un autre aspect méritant d'être plus étudié.

Quant à la théorie de l'action, la dimension politique de l'implication des États francophones et des organisations internationales constitue également un axe devant faire l'objet de plus de réflexion, notamment sur les questions de cohérence et de solidarité francophones. Enfin, a été évoqué le besoin de déterminer les niches les plus porteuses pour les États et les organisations internationales, notamment l'OIF, l'UA, la CEDEAO et la CEEAC, en fonctions de leurs avantages comparatifs et de leurs capacités. Concernant l'OIF, la médiation et la mise en réseaux des expertises francophones ont été saluées.

Face à ces défis, a été avancée l'idée que les boîtes à idées (*think tanks*) et centres de recherche francophones avaient un rôle essentiel à jouer en tant que courroie de transmission entre le monde académique, les organisations internationales et les États. Ils sont en effet idéalement placés pour répondre aux besoins réitérés de réflexion, de dissémination et de formation en français. Les centres publiant en français et s'intéressant à l'ONU restent toutefois rares, surtout en Afrique, a-t-il été déploré et ils n'ont pas la même visibilité que leurs homologues anglophones comme NUPI, ZIF ou ISS.

Il a été relevé que ce fossé se trouvait exacerbé par l'absence d'une culture de financement de tels centres – notamment par des fondations – et par le manque de passerelles professionnelles entre ces centres francophones et le système onusien.

Il est donc important pour les *think tanks* et les centres de recherche francophones de mettre en place, dans la mesure de leurs moyens, de nouveaux réseaux de diffusion d'information et de profiter de ceux déjà existants.

C'est dans ce contexte que le Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix (REFFOP), une initiative de l'OIF, a été présenté en prévision de son lancement prochain. Le site Internet du REFFOP, développé à la suite d'une réunion technique ayant regroupé 11 centres et instituts de formation francophones en 2011, vise à donner un aperçu de l'offre de formation et de l'expertise francophones. Y figurent notamment des détails sur des dizaines de formations offertes en français à travers le monde ainsi qu'une section visant à mettre en valeur l'expertise francophone existante pour les missions de maintien de la paix.



Au-delà de la question de la visibilité des formations et des expertises, il a été dit que les acteurs francophones devaient également poursuivre leurs efforts pour faire certifier les formations existantes dans le domaine par le Service de formation de l'ONU (ou ITS, pour *Integrated Training Service*), en guise de gage de qualité. A également été évoqué un besoin de formation linguistique pré-déploiement auprès du personnel destiné à travailler dans des OMP situées en pays francophones – l'anglais pour les francophones et le français pour les non-francophones – afin de favoriser le multilinguisme.

L'ensemble de ces facteurs rappelle que la nature universelle de l'ONU a fait de l'anglais sa principale langue de travail. Sans nier l'importance du français, les participants du séminaire ont majoritairement mis l'accent sur le besoin, pour les experts francophones, de maîtriser l'anglais afin de mettre en valeur l'avantage comparatif qu'est l'usage de la langue française. À ce constat s'ajoute toutefois la nécessité de rendre les procédures de recrutement plus accessibles aux francophones, particulièrement pour les missions déployées dans l'espace francophone.

Au niveau institutionnel, il a été souligné que l'ONU avait un mode de fonctionnement et une culture organisationnelle fortement anglo-saxonne. De plus, si certaines structures du siège devant interagir avec les missions sur le terrain, y compris celles déployées dans l'espace francophone, disposent d'un nombre important de francophones en leur sein, la présence d'« îlots anglophones » a aussi été signalée notamment dans certains organes comme le Département de l'Appui aux Missions (DAM) ainsi que sur certaines thématiques comme la logistique.

Cependant, un consensus s'est dégagé pour considérer que c'est surtout au niveau de la réflexion stratégique de l'organisation onusienne que se fait ressentir le manque de personnel francophone, particulièrement en ce qui a trait au développement de politiques ou à l'évaluation des meilleures pratiques. Ces carences génèrent un manque de visibilité et de prise en compte des expériences francophones dans le maintien de la paix, en dépit de leur valeur indéniables, par exemple sur les questions touchant aux élections ou aux unités de police constituées.





## Clôture du séminaire

Le séminaire s'est conclu par une intervention de l'Ambassadeur Gérard Araud, Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies.

Celui-ci a remercié l'ensemble des participants à l'évènement ainsi que ses instigateurs pour la qualité des débats, soulignant que l'espace francophone se trouvait plus que jamais au cœur des enjeux du maintien de la paix. Six OMP sur les quinze opérations en cours se déroulent en effet dans des pays francophones, et celles-ci déploient plus de 55% des effectifs du maintien de la paix. Ces effectifs sont de plus appelés à s'accroître, avec la montée en puissance de la MINUSMA au Mali et le possible déploiement de casques bleus en Centrafrique.

Rappelant que seuls deux pays francophones figurent parmi les dix premiers contributeurs en troupes onusiennes (Rwanda et Sénégal) et deux autres parmi les principaux bailleurs de fonds des OMP de l'organisation (France et Canada), il a souligné que le développement des partenariats en Afrique francophone devait être le fruit d'une vision stratégique des problèmes de sécurité, rappelant que la question de la sécurité en Afrique ferait d'ailleurs l'objet d'un Sommet à Paris les 6 et 7 décembre 2013.

Il ressort de ce séminaire que les progrès constatés quant à l'implication des pays francophones pour le développement du maintien de la paix sont encourageants. La MINUSMA, avec ses quelque 87% de personnels francophones et la mutualisation des moyens du Burkina Faso, du Niger et du Sénégal pour déployer une escadre d'hélicoptères, doit ainsi être vu comme un signe positif.

Les efforts doivent toutefois se poursuivre pour faire valoir les avantages linguistiques, opérationnels et techniques des pays francophones et pour appuyer ceux d'entre eux qui se révèlent prêts à contribuer davantage au maintien de la paix. Le tout implique un dialogue et un approfondissement des partenariats tant au niveau des États francophones, des organisations internationales, du système onusien que des centres de formation.



## Programme du séminaire

Cycle de séminaires  
Les pays francophones et le maintien de la paix : Défis politiques et opérationnels

### **L'avenir des OMP dans l'espace francophone Les 10-11 octobre 2013**

Séminaire tenu dans les locaux de l'International Peace Institute  
Trygve Lie Center for Peace, Security & Development  
12<sup>e</sup> étage du 777 United Nations Plaza, New York

#### **Jeudi le 10 octobre**

*17h00-19h00 – Cocktail-dinatoire*

- Allocution de M. Hervé Ladsous, Secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix
- Présenté par Francesco Mancini, International Peace Institute

#### **Vendredi le 11 octobre**

*8h00-9h00 – Accueil des participants*

*9h00-9h30 – Ouverture*

- Arthur Boutellis, International Peace Institute
- Dr Alexandra Novosseloff, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense, France
- Ambassadeur Filippe Savadogo, Représentant permanent de l'OIF auprès des Nations Unies
- Jocelyn Coulon, Directeur du Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP)

*9h30-11h00 – Première table-ronde :*

**Partenariats stratégiques entre l'ONU, l'UA et les États francophones dans le maintien de la paix**

Président :



- Ambassadeur Noël Nelson Messone, Représentant permanent du Gabon auprès des Nations Unies, Président du Groupe des Ambassadeurs francophones.

#### Panélistes :

- Diversité des partenariats : Dr Thierry Tardy, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
- Perspective du DOMP dans la mobilisation des États francophones en faveur des opérations de maintien de la paix : Edmond Mulet, Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, DOMP
- Perspective francophone sur la contribution aux OMP : Ambassadeur Antonio Tété, Observateur permanent de l'Union Africaine auprès des Nations Unies

#### Débat

*11h-11h20 – Pause Café*

*11h20-13h00 – Deuxième table-ronde*

#### **Défis opérationnels des opérations de maintien de la paix en cours en territoires francophones.**

##### Président :

- Général de corps d'Armée Mamadou Sow, CEMGA, Sénégal

##### Panélistes :

- Alain Seckler, Conseiller aux Affaires politiques, DOMP
- Guillaume Lacaille, Consultant spécialiste Congo démocratique

#### Débat

*13h00 – Photo de groupe*

*13h15-14h15 – Déjeuner*

*14h30-16h00 – Troisième table-ronde*

#### **Mobilisation des capacités civiles et de police francophones**

##### Président :

- Amiral Marin Gillier, Directeur, DCSD/MAE

##### Panélistes :

- Commissaire de police Luis Miguel Carrilho, MINUSTAH



- Ambassadeur Paul Seger, Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies, président de la formation Burundi à la CCP
- Vincent Kayijuka, Bureau d'appui à la Consolidation de la paix

Débat

*16h-16h30 – Pause Café*

*16h30-18h00 – Quatrième table-ronde*

### **La réflexion francophone sur les opérations de paix**

Président :

- Dr Alexandra Novosseloff, Délégation aux Affaires stratégiques, Ministère de la Défense; France

Panélistes :

- Une théorie francophone des opérations de paix? Dr David Morin, Université de Sherbrooke, Canada
- Interactions entre la recherche et le système des Nations Unies : Arthur Boutellis, IPI
- Herbert Loret, Direction des Politiques, de l'évaluation et de la formation, DOMP.
- Présentation du REFFOP (Réseau d'expertise et de formation francophone pour les opérations de paix). Dr Niagalé Bagayoko, Organisation internationale de la Francophonie.

Débat

*18h00-18h30 – Clôture*

Ambassadeur Gérard Araud, Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies