

AUTEUR

Jennifer Dybman

Doctorante allocataire de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (Paris), Université de Reims

DIRECTEURS

**Jocelyn Coulon et
Stéphane Roussel**

RÉDACTEUR EN CHEF

Évariste Sonon

COORDONNATRICE

Léa Pelletier-Marcotte

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko

Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers

Université d'Ottawa

Jean KenfackInstitut des Relations Internationales
du Cameroun**Michel Liégeois**

Université Catholique de Louvain

Alexandra Novosseloff

Université Paris-Panthéon-Assas

Jean-François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal

en politiques étrangères
et de défense canadiennes

L'ÉVOLUTION DE LA DOCTRINE BRITANNIQUE EN MATIÈRE D'OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Jennifer Dybman

En 2015, les forces armées britanniques devraient avoir quitté l'Afghanistan. Mais déjà, le Ministère de la Défense britannique prépare l'avenir. En témoigne la publication, en juillet 2011, de *Peacekeeping: An Evolving Role for Military Forces*, une « Joint Doctrine Note (JDN) » qui illustre la réflexion en cours sur l'évolution du rôle des forces armées post-Afghanistan avec pour objectif de déterminer à quel type de missions les forces armées de sa Majesté auront à faire face dans les prochaines années, et en particulier les missions du type « maintien de la paix ».

La présente étude, état des lieux de la doctrine britannique en matière d'opérations de maintien de la paix, s'intéressera d'abord au maintien de la paix pendant la guerre froide, appelé « maintien de la paix traditionnel ». Elle traitera ensuite du maintien de la paix élargi à la fin de cette période et des opérations de soutien à la paix qui ont été menées après le conflit dans les Balkans. Elle présentera enfin les évolutions possibles de la doctrine britannique après le retrait d'Afghanistan.

Du maintien de la paix traditionnel au maintien de la paix élargi

Une première approche du maintien de la paix a été définie en 1963 dans *Keeping the Peace* (War Office, *Keeping the Peace (Duties in Support of the Civil Power)*, 1963). Elle s'appuie sur les opérations de contre-insurrection menées à Chypre, en Malaisie et au Kenya, dans le cadre de la décolonisation. La clé du succès repose alors sur trois principes : une approche politique de l'insurrection, une stratégie civilo-militaire intégrée

et l'utilisation de la force minimale.

Les forces armées britanniques n'auront pas de doctrine du maintien de la paix avant 1988, année de la publication de l'*Army Field Manual, Peacekeeping Operations* (British Army Publications, *Army Field Manual, volume V, All Arms Tactics, Special Operations, and Techniques, Part I, Peacekeeping Operations*, 1988). Jusqu'alors, et malgré sa participation historique au maintien de la paix, l'armée britannique préfère compter sur sa souplesse et sur sa faculté d'adaptation.

Le document définit les opérations de maintien de la paix comme des opérations qui regroupent observateurs et forces de maintien de la paix et ont pour but de prévenir les conflits, ou la reprise des conflits, en faisant intervenir une tierce partie afin de séparer physiquement les belligérants, permettant ainsi aux négociations d'aboutir à un règlement politique. Il traite des expériences relatives aux zones tampons et place le maintien de la paix hors du spectre des conflits. Son objectif est d'éclaircir le fonctionnement des missions d'observation et des forces de maintien de la paix afin de déterminer leur formation, leur contrôle et le soutien qui leur est nécessaire. L'imposition de la paix n'est mentionnée que pour dire qu'elle est hautement improbable. Cinq tâches sont définies : la séparation, l'interposition, l'instauration de zones tampons, la restriction des armes, et le retrait supervisé. Les principes régissant le maintien de la paix comprennent la négociation (pour parvenir à une solution acceptable par tous), la suggestion de solutions visant à mettre un terme au conflit, la clarté de

l'intention, la fermeté, l'anticipation (pour prévenir une nouvelle escalade), la reconnaissance de l'autorité du gouvernement hôte et l'intégration de l'ensemble des acteurs. L'impartialité et l'usage de la force minimale font partie des impératifs qui permettent d'établir la confiance. Le consentement des parties n'est pas mentionné dans ces principes, car il est la condition préalable à tout succès.

La fin de la guerre froide, qui voit l'émergence de conflits intra-étatiques, entraîne un changement des pratiques, qui prennent davantage en compte la défense des droits fondamentaux. La population, à la fois cible en elle-même et victime collatérale, devient l'objectif militaire des opérations. La frontière entre personnel militaire et civil sur le théâtre des opérations s'estompe. Le concept traditionnel du maintien de la paix apparaît comme inadéquat dans ce cadre. La notion d'opérations de paix qualifiées de vigoureuses par les Britanniques va naître, et élargir le concept de maintien de la paix.

Publié en 1994, *Wider Peacekeeping* est le premier manuel de maintien de la paix de l'après-guerre froide. Il est à la fois novateur et tourné vers le passé, ce qui donnera lieu à une importante polémique quant à sa pertinence. Il est novateur dans la mesure où il traite des aspects plus vastes des opérations de paix après la guerre froide. Il s'avère passéiste quand il indique que le type d'opérations traitées n'est pas une nouveauté pour l'armée britannique (Ministry of Defense, *Wider Peacekeeping*, 1994, p.xii), que la base reste l'expérience britannique dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et en matière de contre-insurrection et qu'il est nécessaire de continuer à observer les techniques employées dans le cadre de la guerre froide.

La nouvelle doctrine divise les opérations de paix en trois catégories:

— Le maintien de la paix : constitué d'opé-

rations menées avec le consentement des parties belligérantes, il vise à soutenir les efforts déployés pour atteindre ou maintenir la paix, dans le but de promouvoir la sécurité dans des zones de conflit potentiel ou en cours. Il suppose des missions d'observation et d'interposition.

— Le maintien de la paix élargi : cette notion nouvelle prend en considération les aspects plus vastes – telle que la défense des droits inaliénables – des opérations de maintien de la paix, mais dans un environnement pouvant être hautement volatile. Il comporte la prévention des conflits, la démobilisation, l'assistance militaire, l'aide humanitaire, et la garantie, ou au contraire la restriction, de la liberté de mouvement. Comme le maintien de la paix traditionnel, il n'est pas une fin en soi, mais le complément d'efforts diplomatiques, économiques et humanitaires ayant un objectif politique.

— L'imposition de la paix : elle vise à restaurer la paix entre des parties belligérantes qui ne sont pas toutes d'accord sur l'intervention et qui peuvent être engagées dans des activités de combat. Elle relève du chapitre VII de la Charte des Nations unies et comporte la mise en œuvre de sanctions et l'intervention directe.

Le but de cette nouvelle doctrine consiste à donner des directives sur la façon de conduire les opérations tout en expliquant comment éviter de glisser vers l'imposition. Le consentement est à cet égard essentiel. De tous les principes à mettre en œuvre pour l'obtenir, l'impartialité est le déterminant majeur. Interviennent ensuite la légitimité, le respect mutuel, la force minimale, la crédibilité, et la transparence. Si la nouvelle doctrine vise à rendre possible l'utilisation de la force au-delà de la légitime défense, cette force doit rester strictement limitée, car elle reste considérée comme contre-productive. Son utilisation potentielle nécessite en outre de tenir compte de ses effets potentiels à long terme.

Une posture plus agressive: *The Military Contribution to Peace Support Operations*

En 1995, le commandant de la FORPRO-NU, le général Smith, opte pour une posture plus agressive sur le théâtre des opérations. Cette nouvelle approche des opérations de maintien de la paix est par la suite définie dans *The Military Contribution to Peace Support Operations (JWP 3-50)*, publiée en 1998 (suivie d'une réédition en 2004). Elle fait écho aux demandes de réforme au sein de l'ONU qui mettent de l'avant le fait que le maintien de la paix tel qu'il est pratiqué n'est plus adapté. Elle définit les opérations de soutien à la paix comme : « Une opération qui utilise de façon impartiale les moyens diplomatiques, civils et militaires, conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations unies, pour restaurer ou maintenir la paix. Une telle opération peut inclure la prévention, la restauration (conduite en début de conflit pour sécuriser un cessez-le-feu ou un règlement pacifique, essentiellement par voie diplomatique), l'imposition (pour sécuriser et (ou) mettre en œuvre un cessez-le-feu ou un accord de paix là où le niveau de consentement est incertain et la menace de perturbation élevée), le maintien (après un accord ou un cessez-le-feu, dans un environnement permissif, où le niveau de consentement est élevé et la menace de perturbation basse), la consolidation de la paix (avec l'aide des moyens diplomatiques, civils et au besoin militaires pour affronter les véritables causes du conflit et les besoins à plus long terme de la population) et (ou) des opérations humanitaires » (Ministry of Defense, *Joint Warfare Publication 3-50*, 2004 (2e édition), p.1-2).

La *JWP 3-50* est porteuse de concepts et de principes nouveaux, qui reconnaissent la nécessité d'un engagement à long terme pour parvenir à une résolution durable des crises. Elle se veut un cadre normatif souple, pour guider l'ensemble des acteurs dans la planification, le montage et l'exécution du plan global afin de mettre en œuvre une solution

de crise à long terme.

La base de ces opérations de soutien à la paix, où consentement et impartialité ne sont plus considérés comme aussi impératifs, est l'application raisonnable de la force militaire pour créer les conditions du succès, c'est-à-dire un environnement sûr. Par ailleurs, ces opérations intègrent le concept d'une doctrine militaire unique (*One Doctrine Concept*) s'adaptant aux effets et aux résultats escomptés.

Un des changements majeurs par rapport à la doctrine précédente réside dans l'élargissement de la portée des opérations de soutien à la paix qui couvrent à présent l'intégralité du spectre des conflits. De plus, la séparation entre opérations de maintien et de restauration de la paix d'un côté, et imposition de la paix de l'autre, a disparu. L'imposition devient une étape supplémentaire sur le spectre des conflits avant le recours au chapitre VII. Parallèlement à cette évolution, la notion d'autorité de l'opération de soutien à la paix prend de l'importance. L'issue de l'opération sera déterminée par rapport à la conformité et au consentement aux accords négociés.

Les quatre types d'activités qui font partie des opérations de soutien à la paix sont :

- La prévention, à travers l'identification et la surveillance des causes de conflit pour empêcher sa reprise ou son escalade;
- L'intervention, ou la mise en place et le maintien de l'accord de paix ou du cessez-le-feu ou leur imposition;
- La régénération, ou la poursuite des conditions essentielles à remplir pour atteindre la stabilité et que l'opération de soutien à la paix soit considérée comme achevée;
- Le soutien, à savoir les actions menées par la population locale pour maintenir ou améliorer la stabilité.

L'autorité de la mission n'étant pas linéaire, la doctrine identifie, en fonction du contexte opérationnel, trois postures, qui conditionnent et guident l'usage de la force et les capa-

ités quant à l'effet ou au résultat souhaités.

En premier lieu vient l'imposition, qui est l'utilisation d'effets militaires coercitifs ou dissuasifs, ou les deux, pour mettre en œuvre et garantir le mandat, dans un cadre où le niveau d'autorité est incertain et le risque d'escalade élevé.

Puis suit la stabilisation, qui a lieu après un accord ou un cessez-le-feu, dans un environnement globalement permissif. Elle participe à la réduction de la tension et à l'amélioration du niveau d'autorité¹ de la mission, avec un intérêt porté aux causes du conflit pour empêcher sa reprise ou son escalade. La force y est limitée à la légitime défense, mais l'utilisation d'effets coercitifs ou dissuasifs pour garantir le mandat reste possible en cas de reprise des tensions.

Vient enfin la transition, qui vise plus directement les causes du conflit. La priorité est à la planification et à l'exécution du transfert des responsabilités de sécurité aux forces locales. Dans le cadre de cette posture, l'autorité est élevée et l'usage de la force rarement justifié.

Parallèlement à ces changements doctrinaux, la *JWP 3-50* présente une approche nouvelle qui repose sur trois règles de base. La première est la création, le soutien et l'affermissement de l'autorité de la mission. La deuxième insiste sur l'utilisation d'une force crédible et raisonnable, c'est-à-dire qui est exercée proportionnellement et avec discernement. La troisième favorise la persévérance.

Cinq principes accompagnent ces règles :

- La campagne doit être globale et complémentaire, définissant des buts stratégiques accompagnés d'objectifs clairs et solides;
- L'action doit être préventive;
- L'action doit prendre en compte les particularités du théâtre des opérations pour permettre le développement de la confiance et du respect mutuels;
- L'action doit permettre de créer un envi-

ronnement sûr et de protéger la composante civile;

- L'action doit avoir lieu dans la transparence afin d'être comprise par tous.

La *JDN 5/11* et la préparation d'une nouvelle doctrine pour les opérations de paix

L'heure est aujourd'hui à la révision de la *JWP 3-50*, d'où la publication en juillet 2011 de la *JDN 5/11* qui jette les bases d'une toute nouvelle doctrine.

Elle s'inscrit dans le contexte de l'approche multidimensionnelle (réforme du secteur de la sécurité, police, justice...) et mise sur un avenir qui restera probablement marqué par l'interaction des acteurs étatiques et non étatiques, occupant le vide sécuritaire laissé par des États en déroute. Dans ce contexte, les forces de maintien de la paix pourraient être autorisées à faire un usage coercitif de la force – sous couvert du chapitre VII – pour protéger les civils confrontés à la menace imminente de violence physique. Ceci fait apparaître sans équivoque la nécessité de préparer les soldats de la paix à utiliser la force avec efficacité pour mettre en œuvre leur mandat.

Après une décennie passée à mener des opérations de contre-insurrection en Afghanistan et en Irak, l'engagement dans des opérations à durée indéterminée dans les années à venir sera probablement remis en question. La *Strategic Defence and Security Review* de 2010 prévoit que la prévention des conflits sera au cœur des réflexions, ce qui nécessitera l'identification de mécanismes d'alerte et de réaction précoces pour éviter l'émergence du conflit. La note insiste sur l'importance de continuer à travailler avec les autres acteurs. Elle propose en outre de se pencher sur la terminologie utilisée par les forces britanniques et de s'appuyer autant que possible sur les lignes directrices du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP), en particulier celles définies par *United*

Nations Peacekeeping Operations : Principles and Guidelines (2008). Ce document définit le maintien de la paix comme « la technique visant à préserver la paix, même partielle, là où les combats se sont arrêtés, et à aider à la mise en œuvre des accords par les forces de la paix ». Il tient compte de l'évolution du maintien de la paix au fil des ans, qui est passé d'un modèle essentiellement militaire d'observation de cessez-le-feu et de séparation des forces après un conflit entre États, à un modèle complexe, où de nombreux éléments – militaire, policier, civil – coopèrent pour établir les bases d'une paix durable. D'autre part, selon le DOMP, l'imposition suppose l'application, avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies, d'une série de mesures coercitives, y compris l'usage de la force militaire. De telles actions sont admises pour restaurer la paix et la sécurité internationales dans les situations où le Conseil a déterminé l'existence d'une menace à la paix, une violation de la paix ou un acte d'agression. Une distinction demeure toujours entre maintien et imposition de la paix en ce qui concerne l'usage de la force. Dans le cadre du maintien de la paix, la force est utilisée au niveau tactique avec le consentement des acteurs majeurs du conflit. Dans le cadre de l'imposition, la force est utilisée au niveau stratégique, ce qui est normalement interdit par l'article 2(4) de la Charte, à moins d'une autorisation du Conseil de sécurité.

La *JWP 3-50* est, elle, restée plus proche du modèle de maintien de la paix traditionnel, optimiste quant au niveau de consentement et ne reflétant pas le besoin de préparation à l'utilisation de la force pour mettre en œuvre le mandat. Le Ministère de la Défense britannique souhaiterait ainsi adopter la définition suivante : « Le maintien de la paix est une technique visant à soutenir la mise en œuvre d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix, même partiel, là où les hostilités majeures ont cessé, et à aider à la mise en œuvre des accords réalisés par les forces de la paix » (Ministry of Defense, *JDN 5/11*, 2011, p.1-5).

Selon la note, la définition de l'imposition de la paix est, elle aussi, appelée à évoluer, car les conditions d'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix ont changé, ce qui était dans le passé nommé imposition de la paix étant aujourd'hui considéré comme un maintien de la paix robuste, attendu de toutes les forces de maintien de la paix (Ministry of Defense, *JDN 5/11*, p.1-6). Le Ministère de la Défense britannique recommande aujourd'hui la mise à jour de la définition de l'imposition pour rejoindre celle du DOMP. Et pour éviter la confusion engendrée par le regroupement de l'imposition et du maintien de la paix sous le terme unique d'opération de soutien à la paix, elle propose l'appellation « Military Support to Peace Operations » (ou « soutien militaire aux opérations de paix ») qui regrouperait la prévention, la restauration, le maintien, et la consolidation de la paix. L'imposition serait, quant à elle, considérée de façon indépendante des autres opérations de paix et prise en compte dans les opérations d'intervention.

Elle prévoit pour l'avenir que les principes du maintien de la paix engloberont le consentement (permettant de librement mettre en œuvre le mandat), l'impartialité (sans la confondre avec la neutralité), la force minimale pour la légitime défense et la mise en œuvre du mandat (en dernier recours, en appliquant le principe de proportionnalité), la primauté du politique, la légitimité, une sensibilisation à la situation (faisant en sorte que l'action militaire ne porte pas préjudice au processus de paix), et une approche intégrée.

Enfin, elle estime que, pour être efficaces, les militaires devront comprendre le mandat de la mission, son objectif et son environnement politique et opérationnel. Le maintien

de la paix demande une approche différente de celle des campagnes récentes. Ceci devra être pris en considération dans la formation des militaires, pour ne pas déployer dans une opération de maintien de la paix du personnel ne comprenant que le combat ou la contre-insurrection.

La doctrine britannique en matière d'opérations de paix a ainsi évolué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, passant d'un maintien de la paix traditionnel avec ses principes de consentement, d'utilisation de la force minimale et d'impartialité à une notion élargie intégrant les principes de légitimité, de crédibilité, de respect mutuel et de transparence, puis assouplie pour permettre la réintroduction des principes de la guerre.

La révision de la doctrine britannique des opérations de paix s'inscrit dans un environnement toujours plus complexe et incertain, où l'ensemble des acteurs internationaux, parmi lesquels les militaires continueront à jouer un rôle clé, doit travailler de concert pour fournir les conditions nécessaires à l'établissement d'une paix durable. ☞

(1) L'autorité de la campagne est l'alliance de quatre facteurs: la légitimité perçue du mandat international qui établit l'opération de soutien à la paix; la légitimité perçue des libertés et des contraintes, explicites ou implicites, dans le cadre du mandat, de ceux qui exécutent ce dernier; le degré selon lequel factions, population locale et autres acteurs se soumettent à l'autorité de ceux qui exécutent l'opération de soutien à la paix; et le degré selon lequel les activités de ceux qui exécutent l'opération de soutien à la paix répondent aux attentes des factions, de la population locale et des autres acteurs (*JWP 3-50*).