

La planification intégrée des opérations de maintien de la paix à l'ONU :

Quel fossé entre la théorie et la pratique ?

Marc Jacquand

(consultant)

Décembre 2014

Tout au long de cette étude, les termes « mission » et « opération de maintien de la paix » sont synonymes. Ils couvrent la majorité des déploiements autorisés par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale, qui œuvrent sur le terrain aux côtés des agences humanitaires et de développement. Ainsi, ils incluent les missions du Département des Opérations de maintien de la paix (DOMP ou DPKO en anglais), ainsi que les missions politiques spéciales du Département des Affaires politiques (DAP ou DPA en anglais), qui, même si elles sont de nature budgétaire différente et n'ont jamais de dimension militaire, sont appelées à remplir des mandats souvent similaires, y compris dans certains domaines du secteur de la sécurité, et sont soumises aux mêmes exigences de planification intégrée.

Le terme de « missions de maintien de la paix » se réfère plus précisément aux opérations gérées par le DOMP qui incluent une composante en uniforme, militaire et/ou policière.

Une mission ou opération de paix et les agences humanitaires et de développement constituent sur le terrain ce que l'ONU appelle officiellement une « présence intégrée ».

Introduction

L'annonce en juin 2014 puis la mise sur pied fin octobre par Ban Ki-moon d'un panel de personnalités afin d'engager une revue d'envergure des opérations de maintien de la paix des Nations Unies n'a pris que peu de personnes par surprise. En effet, cette décision intervient dans un contexte particulier, marqué à la fois par une évolution de la nature des conflits¹, par la nécessité de coordonner les déploiements avec d'autres organisations, et par des critiques croissantes, en interne comme en externe, sur la façon dont ces missions sont gérées, exécutées et financées. Une telle remise en question n'avait pas eu lieu depuis la fin des années 90, quand les failles du système, rendues tragiquement visibles au Rwanda, dans l'ex-Yougoslavie, en Somalie et en Sierra Leone avaient provoqué un examen en profondeur du rôle et de la nature de ces missions.

Aujourd'hui, ce sont les difficultés rencontrées par l'ONU dans des contextes tels que le Mali, la Centrafrique, ainsi qu'au Darfour et au Sud-Soudan qui alimentent la plupart des controverses. Un rapport récent² de l'organe interne d'audit, d'enquête et d'évaluation des Nations Unies (OIOS) met l'accent sur l'incapacité majeure des forces onusiennes à remplir leur mandat de protection des civils, critique qui reçut un écho amplifié à travers une colonne du *New York Times* du 13 juillet 2014. A ces inquiétudes liées à l'efficacité de ces opérations sur le terrain, que des succès probants mais moins visibles en Sierra Leone, au Timor oriental ne peuvent masquer, s'ajoutent un certain nombre de revendications financières de la part des Etats membres, certains déplorant l'inflation du budget dont ils assument une grande partie du financement, d'autres exigeant une revue, à la hausse, des taux de remboursement des troupes dont ils assurent l'approvisionnement. Les cas des missions au Liberia, en Haïti ou en Côte d'Ivoire suscitent également un grand nombre d'interrogations, liées à la pertinence, aux risques, et au tempo du retrait des casques bleus et du personnel civil.

Le problème transversal de la planification de ces missions est au cœur de ces débats. Car si certains constatent que certaines missions sont déployées en l'absence même des pré-conditions requises pour le succès de ces opérations, de nombreuses questions de « design » demeurent : ces opérations sont-elles encore adaptées aux besoins, capable de répondre aux défis, ou trop chères parce qu'elles ne sont pas assez bien planifiées ? Dans un contexte où l'ONU se voit demander de faire « plus avec moins », et que sa nature multidimensionnelle rend ses déploiements plus complexes que les opérations militaires classiques et rend nécessaire une intégration poussée entre ses composantes, la capacité du système à rassembler ses ressources, à les intégrer afin d'en extraire le maximum de résultats, de synergies, et également d'économies, est désormais une préoccupation centrale. Cet impératif de planification conjointe et cohérente se voit exacerbé par l'évolution du rôle des missions onusiennes, sujettes à des responsabilités toujours plus complexes, et autorisées, plus fréquemment maintenant, à mener des interventions sécuritaires dites « robustes », c'est-à-dire offensives, ce qui affecte profondément les relations entre les différents piliers du système des Nations Unies en contexte de crise³. L'intégration de la planification, effort entrepris par à-coups depuis les réformes de

¹ Conflits intra-étatiques et terrorisme transnational notamment; au sujet de la montée du terrorisme transnational, voir "*Adapting and Evolving: The Implications of Transnational Terrorism for United Nations Field Missions*"; Princeton University, avril 2014.

² <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1425643.pdf>

³ Ces piliers, officiellement au nombre de trois (sécurité et politique, développement, et droits de l'homme) sont en pratique rejoints par celui de l'assistance humanitaire.

1992 et 2000, puis amplifié en 2008 et en 2013, marque une prise de conscience du problème mais elle met également en relief le degré de fragmentation de l'Organisation, révélant sans indulgence, et avec des conséquences immédiates sur le terrain, les divergences de doctrine, de méthodes et de capacités entre les différents piliers, divergences qui affaiblissent la mise en œuvre des mandats.

C'est ainsi qu'est apparu un fossé entre la théorie et les règles qui régissent la planification des missions d'un côté, et la pratique qui constitue la réalité de ces opérations de l'autre. Pour tenter de combler ce fossé, les initiatives se sont multipliées, au risque d'une cacophonie croissante. En interne, le bureau du Chef de Cabinet est en train de mettre en place des mesures afin d'assurer un meilleur engagement collectif des équipes dirigeantes aux moments critiques de la planification des missions. Certains Etats membres ont depuis quelques mois accentué leur pression sur le 38^e étage pour renforcer les capacités de planification.

Afin de mieux appuyer ces efforts, ou d'y apporter une contribution supplémentaire, il est donc important de bien comprendre la façon dont ces opérations sont planifiées, quels sont les acteurs et les méthodes de planification de cette planification et pourquoi sa mise en œuvre fait parfois défaut. Ces questions constituent l'objectif principal de la présente étude. Face aux accusations d'inefficacité, d'inadaptabilité, d'incohérence, de coût et de lenteur, il s'agit de bien cerner non seulement ce que dit la théorie et les instructions onusiennes, mais également les contraintes multiples auxquelles la planification intégrée doit faire face, et les forces centrifuges auxquelles elle est soumise.

Cette étude s'intéresse donc à la fois aux aspects doctrinaux et méthodologiques de la planification, aux structures et aux capacités qui y sont consacrées, mais aussi à ses implications sur le terrain. Une section descriptive des processus et structures formelles est suivie d'une analyse de la mise en œuvre au quotidien. Cette dialectique de la théorie et de la pratique permet alors de dégager un certain nombre de pistes de réflexion, qui combinent réformes internes que le système peut et doit entreprendre de son propre chef, avec engagements externes, qui relèvent de la responsabilité des Etats membres, dont l'influence sur la planification et l'exécution des mandats est souvent mal comprise, et parfois commodément ignorée. Comment planifier de façon intégrée, pour des réponses plus rapides, efficaces, adaptées aux besoins, et à moindre coût, et tout cela dans les circonstances structurelles et politiques uniques des Nations Unies, voici en fin de compte le défi majeur, à une époque où les demandes sur le système croissent de manière constante.

I. Evolution historique

Les discussions et les analyses sur l'état de santé et l'avenir des opérations de maintien de la paix ont parfois la mémoire courte. La mise en place en 2013 de la brigade d'intervention au sein de la MONUSCO, mandatée pour conduire des interventions offensives ciblées, rappelle le rôle joué, cinquante ans plus tôt, par les Nations Unies lors de la crise sécessionniste du Katanga. A l'époque, le Conseil de sécurité avait autorisé l'ONUC à entreprendre plusieurs opérations militaires successives entre 1961 et 1963 pour établir la souveraineté de l'Etat congolais sur cette province, à travers l'arrestation et le renvoi hors des frontières d'éléments étrangers soutenant la rébellion de Moïse Tshombe. Cette autorisation avait été accompagnée,

à travers la Résolution 145, d'une demande faite aux agences spécialisées de « fournir au Secrétaire général l'assistance qu'il pourra demander », notamment pour ce qui concerne un appui technique au gouvernement de Kinshasa dans le rétablissement de ses fonctions régaliennes.

Ainsi, la planification de l'usage de la force et la coordination avec les interventions civiles du système des Nations Unies ne constituent pas des faits nouveaux. Mais c'est en partie à cause des déboires rencontrés par l'ONU au Congo, des dynamiques de la Guerre froide et du contexte de la bipolarité que les décennies suivantes ont vu l'Organisation se cantonner à des missions « passives », restreintes à l'observation de cessez-le-feu, à l'interposition statique entre Etats et à la diplomatie traditionnelle, avec une séparation bien marquée entre ces missions et le travail des agences spécialisées. Les opérations à Chypre, au Moyen-Orient, ou encore au Cachemire, toutes encore en cours, continuent à témoigner de ce *modus operandi*.

C'est avec la fin de la Guerre froide, mais également suite à une série d'échecs essuyés par l'ONU en Somalie, au Rwanda, en Bosnie et en Sierra Leone tout au long des années 90, que les missions voient leurs mandats s'amplifier et ainsi devenir des opérations réellement multidimensionnelles, alliant engagement politique et/ou militaire à des interventions d'appui à la reconstruction de l'Etat. Les tragédies de la décennie passée mettent en lumière l'impératif de protection des civils et les besoins de consolidation de la paix et des Etats, mais aussi les carences du système en termes de capacités, de procédures, et de leadership collectif pour assumer efficacement ces responsabilités.

Si l'« Agenda pour la paix » écrit par le Secrétaire général en 1992, avait posé les bases d'une nouvelle réflexion sur la cohérence des réponses à apporter en contexte de crise, c'est le rapport Brahimi de 2000 qui évoque le plus explicitement et concrètement les lacunes du système du maintien de la paix et le besoin d'une plus grande intégration stratégique et opérationnelle entre les divers départements impliqués dans la gestion des conflits et leurs conséquences.

Le concept d'intégration, tel qu'il émerge des rapports de Boutros Boutros-Ghali et de Lakhdar Brahimi, ne concerne au début que le Secrétariat, se focalisant sur les liens essentiels à renforcer au sein du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), entre les composantes militaires, policières et logistiques, et avec le Bureau des opérations. La coordination avec les agences humanitaires et de développement ne figure pas encore réellement au cœur des préoccupations, même si, en 2000 puis en 2006, le Secrétaire général codifie le rôle de son représentant spécial, qui, en plus d'être le chef de mission, se voit également attribuer, dans un langage assez flou, des responsabilités, sans véritable autorité, de coordination de l'ensemble de la présence des Nations Unies dans un pays. De même, dans les contextes où une mission est déployée, le poste de Coordinateur Résident, dont le mandat couvre l'ensemble des agences, accède aussi au titre de Représentant spécial adjoint, sous l'autorité du Représentant spécial. Ainsi, structurellement au moins, un lien est créé entre les missions et les agences, mais c'est un lien de coordination, non hiérarchique, et les exigences formelles pour une planification conjointe demeurent encore modestes.

De plus, les discussions sur l'intégration, au sein du Secrétariat comme avec les agences, s'enlisent fréquemment dans la problématique de préservation de l'espace humanitaire, où de nombreux acteurs expriment une profonde appréhension du mélange des genres entre les différentes composantes du système, et des risques de violation des principes d'impartialité que l'intégration avec le pilier sécuritaire et politique pourrait leur poser. Chacune des parties prenantes aux discussions ayant, pour ces questions de « principe », des structures de

gouvernance et donc de prise de décision finale différentes, ces débats se retrouvent alors dans une impasse.

Les origines d'une véritable intégration qui couvre l'ensemble du système proviennent une nouvelle fois du terrain, et des innovations mises en place dans des pays comme le Liberia, le Burundi, ou encore le Timor Oriental. Face à l'ampleur des besoins, et dans des contextes politiques et sécuritaires où un rapprochement avec une composante militaire ou politique ne provoque pas ou peu d'inquiétudes de la part des humanitaires, l'ONU entame une véritable mise en commun de ses capacités et ressources. Cela se traduit par des plans de travail conjoints, des équipes intégrées et le partage des ressources au sein des missions et entre missions et agences, dans plusieurs domaines mandatés par le Conseil de sécurité, et notamment la réforme du secteur de la sécurité, les processus DDR, la justice et les droits de l'homme. Une division des tâches émerge, au gré des circonstances et des capacités disponibles.

Pour chacun de ces exemples, la planification intégrée, et les mesures qui en découlent, répondent à deux impératifs principaux. En premier lieu, elle constitue une mesure d'efficacité. Dotée de ressources limitées, de part et d'autre du système, et sans commune mesure avec l'ambition des mandats et les résultats escomptés par la « communauté internationale », l'ONU se voit dans l'obligation de rassembler ses moyens humains, logistiques et financiers et d'en extraire le maximum. Il s'agit ensuite d'assurer la pérennité de l'impact des missions. Planifier de façon intégrée revient *in fine* à développer une stratégie de sortie pour ces opérations, les agences offrant, sous certaines conditions, une option de transfert de tâches et de responsabilités.

La théorie suivant souvent la pratique, ces changements opérés sur le terrain provoquent une revue de la doctrine et des processus de la planification intégrée au siège. En 2008, la mise en place des Equipes Opérationnelles Intégrées (*Integrated Operational Teams*, IOT, en anglais) au sein du Secrétariat est suivie d'une décision du Secrétaire général⁴ prise à la suite d'une concertation au sein de son Comité Politique. Les IOT, qui rassemblent en une équipe toutes les composantes du Secrétariat prenant part à une opération, dans sa conception et son exécution, formalisent et institutionnalisent, huit ans après, certaines recommandations du rapport Brahimi. Quant à la décision du Secrétaire général, son application est reflétée dans l'élaboration d'une réglementation concernant la planification intégrée des missions (*Integrated Mission Planning Policy*, IMPP), qui sera ensuite ajustée, et approfondie en 2013 avec l'adoption d'une directive sur l'évaluation et la planification intégrée (*Integrated Assessment and Planning*, IAP).

Le message principal de la planification intégrée et de son évaluation, est plutôt simple, et répond à l'esprit comme à la lettre de la décision du Secrétaire général : Toute mission doit être planifiée de façon intégrée, le Secrétariat et les agences travaillant en partenariat lors de chaque

⁴ Une décision du Secrétaire général provient d'une réunion de son Comité de gestion, qui réunit les Secrétaires généraux adjoints des principaux départements du Secrétariat et des principales agences du système. Ces réunions font l'objet de préparations et de négociations intensives au sein du système, et portent sur des questions de politique générale ou thématique, ou bien sur des changements stratégiques de grande ampleur à engager dans un pays en particulier, changements qui, selon leur nature, peuvent requérir alors une décision du Conseil de sécurité (notamment si l'ONU envisage le déploiement d'une mission dans ce pays, auquel cas la décision du Secrétaire général est ensuite présentée, sous la forme d'une proposition, dans un rapport auprès du Conseil et autres organes inter-gouvernementaux concernés). De par sa composition et les procédures d'organisation, il faut préciser que le Comité de gestion ne constitue pas une structure de gestion *de crise*, mais bien plutôt de planification et de prise de décision au niveau stratégique, surtout pour les questions concernant l'ensemble, ou une grande partie du système onusien.

étape de la planification, de l'analyse du conflit au développement d'options stratégiques, et à la mise en œuvre une fois le mandat autorisé par le Conseil de sécurité, y compris lors des phases de reconfiguration et de retrait de ces missions. Pour cela, l'IAP met l'accent sur quatre exigences :

- une analyse commune,
- des structures de coordination conjointes au niveau du leadership au siège comme sur le terrain,
- l'élaboration d'un cadre stratégique intégré qui décline les objectifs prioritaires du système tout entier en appui à la consolidation de la paix, et
- une obligation de suivi de ce cadre ainsi que du respect des principes d'intégration.

De plus, l'IAP affirme que l'intégration n'est pas seulement, et même pas forcément, une question de structure, mais plus un état d'esprit et une pratique qui se veut être souple et adaptée au contexte. C'est aussi une question de formation : planifier s'apprend. La forme de l'intégration doit donc dépendre des fonctions et des besoins sur le terrain, les modalités pouvant prendre une forme très différente selon la problématique autour de laquelle les différentes composantes d'une mission et les agences concernées doivent se réunir. Enfin, l'IAP réaffirme et précise l'architecture en place et les responsabilités formelles pour conduire la planification intégrée, au siège comme sur le terrain. Dans chaque mission, la responsabilité de l'intégration est confiée au Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) et ses adjoints, qui sont garants de sa mise en œuvre au quotidien. Ces responsabilités sont clairement énoncées dans les directives et les « compacts »⁵ des RSSG.

II. Architecture et processus de planification intégrée

La genèse du lancement d'une opération de maintien de la paix, de ses reconfigurations, et de son éventuel retrait, est rarement uniforme, combinant des exigences liées à ce qui se passe dans un pays ou une région avec des considérations géopolitiques et financières. La décision d'initier un processus de planification intégrée et d'activer les différentes procédures dont celles règlementées par l'IAP est donc le produit d'analyses et de conversations en interne tout autant qu'en externe, entre le leadership des Nations Unies et les Etats membres.

Toutefois, quelles que soient les motivations, une fois que le lancement d'une mission, sa reconfiguration ou son retrait, est envisagé, les étapes à suivre pour la planification intégrée sont désormais relativement bien établies. Dans le cas du lancement encore hypothétique d'une mission, le processus démarre par la désignation par le Secrétaire général du département qui devra mener et coordonner le processus. Il s'agit souvent de DPA, ou bien du DOMP quand l'option de la mise en place d'une OMP semble à la fois adaptée à la situation et voulue par les Etats membres, y compris l'Etat hôte. Dans de très rares cas, comme celui de la mission de soutien au retrait des armes chimiques de Syrie ou celle de la lutte contre Ebola (UNMEER), cette responsabilité peut être confiée au Département de l'appui aux missions (DAM ou *Department for Field Support* – DFS en anglais). Une fois la mission autorisée, les responsabilités

⁵ Sorte de contrat managérial que les RSSG signent annuellement avec le Siège à New York.

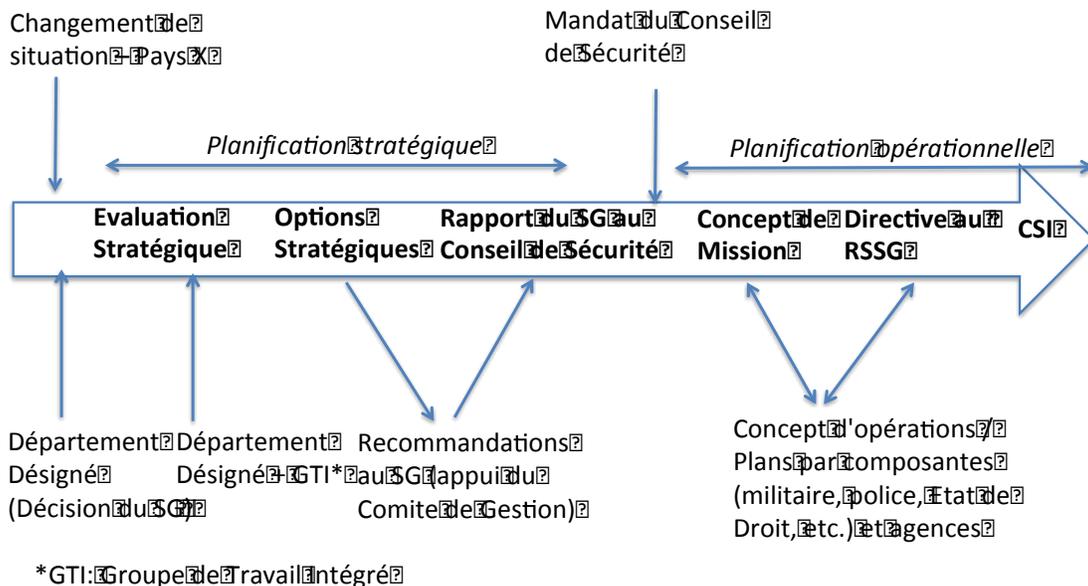
pour la coordination de la planification intégrée réside avec le département de tutelle de la mission.

Le processus

La planification intégrée débute alors avec une *évaluation stratégique* (« Strategic Assessment » en anglais), exercice analytique intégré rassemblant les différents piliers du système et qui, sur la base d'une analyse du conflit et des avantages comparatifs de chaque composante, doit présenter un nombre limité d'options stratégiques au leadership des Nations Unies. Les options déclinent l'objectif politique, la nature de l'engagement de l'ONU, y compris le type de mission, les grandes priorités stratégiques et des domaines d'interventions, une division des tâches initiale, les ressources requises et les risques à considérer pour chaque option. Cette évaluation stratégique est également faite lors d'une reconfiguration (comme aujourd'hui en Haïti) ou lorsque le retrait d'une opération est envisagé.

Sur la base de cette évaluation stratégique, le Secrétaire général soumet un *rapport au Conseil de sécurité*, contenant soit une recommandation précise soit une série d'options pour une analyse et une prise de décision des Etats membres. Selon les contraintes de temps, le contenu de ce rapport est discuté au sein du Comité de gestion du Secrétaire général (« Policy Committee » en anglais) avant soumission au Conseil.

Planification des missions des Nations Unies Séquence des produits intégrés



Cela permet une prise de décision sur la base d'une réflexion et d'une validation du système tout entier (ou, le cas échéant, la présentation de points de vue divergents qui seront arbitrés au plus haut niveau). Toutefois, le Comité de gestion étant une structure avec des règles d'organisation, un agenda et une composition très règlementés, il ne constitue pas toujours une structure adaptée pour des prises de décision rapide et des arbitrages difficiles, et cette étape

doit souvent être sacrifiée, le contenu du rapport du Secrétaire général étant alors établi suite à des discussions restreintes entre le 38^e étage et les départements principaux, et sur la base des volontés signalées par les Etats membres.

Le rapport du Secrétaire général constitue la fin de la phase stratégique de la planification intégrée. Le vote par le Conseil de sécurité d'un mandat (pour une nouvelle mission ou dans le cas d'une modification ou d'un retrait) initie la planification plus opérationnelle, où chaque composante concernée développe des concepts d'opérations et un budget, et qui débouche sur le déploiement officiel de la mission. De leur côté, les agences, qui sont souvent déjà présentes sur le terrain ajustent leur programme en fonction du mandat de la mission et du nouvel environnement opérationnel résultant du déploiement de l'opération de maintien de la paix. Il faut noter toutefois que planification opérationnelle, déploiement et ajustement programmatique des agences, se font très souvent de manière simultanée et démarre avant la décision du Conseil, en fonction des urgences auxquelles l'ONU doit répondre.

Lors de la phase opérationnelle et sur la base du mandat, le département désigné (qui peut avoir changé selon le type de mission autorisé) développe un concept de mission, qui décline *comment* le mandat doit être mis en œuvre, y compris, le cas échéant, la séquence des interventions, la nature du rôle que doit jouer la mission dans chaque domaine, et la division des tâches envisagée avec les agences et autres partenaires pertinents. Ce concept de mission s'accompagne d'une directive au Représentant spécial, également chef de la mission, qui constitue une sorte de « passation de relais » du centre de gravité de la planification du siège au terrain. Le concept de mission guide ensuite l'élaboration de concepts d'opérations fait par chaque composante de la mission, qui présentent les objectifs et les stratégies spécifiques ainsi que les capacités à mobiliser et à déployer. A ce stade, le degré de complexité de la planification varie d'une composante à l'autre. Si la planification du bureau de l'Etat de Droit et des Institutions de Sécurité (*Office for the Rule of Law and Security Institutions – OROLSI* en anglais) se limite souvent à ce concept d'opérations et plans de travail, la composante militaire élabore au même moment de nombreux plans, y compris les prévisions de génération de troupes, les besoins en équipement, la cartographie de déploiement, l'allocation des tâches et les règles d'engagement. Cette planification appuie les efforts respectifs d'identification et de mobilisation de troupes, de police et/ou de conseillers externes auprès des Etats membres par chaque composante. Au même moment, le DAM développe ses plans de soutien pour les différentes composantes. La planification intégrée prend fin, momentanément, avec l'élaboration, ou la révision selon le cas, du « Cadre stratégique intégré » (CSI), qui définit l'intégration entre la mission et les agences, et décline les priorités conjointes et les modalités de collaboration.

Cette séquence de planification régit de la même manière les reconfigurations de mission, notamment lorsque que l'opération change de nature, par exemple en passant d'une opération avec composante militaire sous la direction du DOMP à un bureau d'appui politique géré par le DPA, certains bureaux jouant alors un rôle plus marqué que d'autres.

Les structures

Qui s'occupe, au quotidien, de cette coordination ? Les structures concernées forment un ensemble de cercles concentriques. Au cœur de la planification, l'on trouve une équipe au sein du département désigné, menée par un directeur (D2) ou un directeur adjoint (D1) et quelques « planificateurs » du département appuyés par des représentants d'un nombre très réduit de départements tels que le DAM et le DSS (Département de la sûreté et de la sécurité). Cette équipe constitue le noyau dur du processus et coordonne tous les aspects de la planification, y compris la mobilisation des contributions de toute autre composante ou agence aux documents

de planification. Dans certains cas, selon la gravité de la crise, le Secrétaire général nomme un responsable de la planification à un grade plus élevé (Vice-Secrétaire général ou Secrétaire général adjoint) provenant soit du système, comme cela se fit pour la mission des armes chimiques en Syrie, ou de l'extérieur, ce qui fut le cas avec la planification pour la Libye⁶.

A un niveau encore plus large et systémique se trouve le Groupe de Travail Intégré (GTI, ou *Integrated Task Force*, ITF en anglais), qui réunit au siège, sous la coordination du département désigné, l'ensemble des départements, agences et bureaux ayant un intérêt et une contribution potentielle au processus de planification. Le GTI constitue l'espace de concertation et d'échange d'information du siège. Il doit être établi au moment de l'initiation de l'évaluation stratégique, qui constitue la première étape analytique des processus de planification intégrée, et demeurer active tout au long de la durée de vie de la mission, avec des pics d'intensité liés aux grands moments de la planification ou selon la situation sur le terrain. Ses responsabilités décisionnaires sont limitées aux produits intégrés, à savoir la directive au RSSG et le Cadre stratégique intégré. Mais il donne voix et forme à l'intégration entre le Secrétariat et les agences.

La composition très large et diversifiée du GTI constituant souvent un frein aux discussions stratégiques, le département désigné peut établir, et cela de façon informelle, des groupes de travail plus restreints, réunissant les bureaux et départements les plus impliqués dans la planification de la mission, soit de façon générale soit sur des aspects du mandat plus spécifiques, tels la protection des civils ou les droits de l'homme.

Dans le cas précis des missions de maintien de la paix, gérée par le DOMP, une fois la mission lancée, une IOT est mise en place au sein du Secrétariat pour assurer le suivi rapproché de la mission, avec des représentants de chaque section du bureau et du département concerné, sous la coordination du Bureau des opérations. Cette IOT constitue alors le cœur de la planification pour le déploiement d'une opération de maintien de la paix comme lors des exercices de reconfiguration ou de retrait d'une opération.

Enfin, la planification intégrée inclut parfois la coordination avec un certain nombre de mécanismes aux responsabilités plus spécifiques ou thématiques, telles que le Comité exécutif pour la paix et la sécurité (ECPS), le groupe dirigé par le Vice-Secrétaire général pour la prévention et le suivi des violations flagrantes des Droits de l'Homme (« Rights Upfront»), les réunions de gestion de crise sous l'autorité du Secrétaire général appuyé par le DSS, ou enfin le Centre d'opérations et de crises (*UN Operations and Crisis Center*, UNOCC). Les procédures pour leur utilisation ou leur activation pour appuyer la planification ne sont ni formellement codifiées, ni systématiquement appliquées, et dépendent souvent de facteurs conjoncturels et de décisions prises au niveau du 38^e étage.

Avant d'examiner l'impact et les résultats de cette planification intégrée, certains faits sont à noter, quelques-uns constituant des particularités onusiennes.

Tout d'abord, les phases stratégiques demeurent fréquemment concentrées au siège. Dans le cas où une mission n'existe pas déjà, l'IAP prévoit une implication de l'Equipe-pays, c'est-à-dire des agences présentes sur le terrain, mais en réalité, le centre de gravité demeure presque exclusivement au Siège, les voix du terrain ne trouvant qu'un faible écho auprès de leurs collègues à New York. Ceci s'explique par le poids naturellement prééminent des dimensions politiques et militaires qui demeurent exclusivement à cet instant à New York, mais les agences

⁶ Nomination de Ian Martin en mars 2011, qui avait quitté le système des Nations Unies l'année précédente.

présentes sur le terrain déplorent souvent que leurs connaissances du contexte et leurs capacités ne soient pas suffisamment reconnues et prises en compte dans le processus. Et même dans un contexte de transition, où la planification intégrée vise à un ajustement du positionnement d'une mission déjà en place, le Siège joue un rôle prépondérant. Rares sont les cas où le terrain contrôle l'essentiel du processus de planification stratégique. La capacité des présences intégrées à influencer les décisions du 38^e étage à New York dépendent souvent du poids politique du RSSG, de ses contacts au Siège et du degré de cohésion entre la mission et les agences, le gouvernement hôte et les Etats membres du Conseil représentés sur place.

De même, si certains Etats membres sont très impliqués dans la définition des mandats, et d'autres, naturellement, directement engagés en tant que contributeurs en personnel et en équipement (militaire ou police), la planification en tant que telle demeure la chasse gardée du Secrétariat (et des agences). Contrairement au processus de mise en place des missions de l'Union européenne, le Conseil de sécurité n'intervient pas, ne reçoit pas et donc ne revoit pas les différents plans (CSI, concept d'opérations, etc.) élaborés par le Secrétariat. En fin de compte, l'implication des Etats membres est à la fois très « macro », dans la définition et l'autorisation du mandat, et très micro, avec la revue et l'approbation des budgets à travers la Cinquième Commission et le CCQAB (Comité de conseil sur les questions administratives et budgétaires), où chaque dépense, y compris chaque poste quel que soit le grade, est examinée, approuvée ou refusée. Entre ces deux pôles, la gestion de la planification intégrée reste, au moins formellement une affaire interne. L'absence de soumissions intermédiaires, entre le mandat et le budget, n'empêche cela étant pas les tentatives d'influence, en coulisses, de certains choix stratégiques et opérationnels.

Les documents de doctrine évoquent souvent une distinction entre le rôle stratégique du siège et une délégation opérationnelle et tactique au terrain. Si les réglementations concernant la planification intégrée, dont l'IAP, incorporent l'esprit de cette distinction, la réalité est souvent plus confuse, fluide, et aléatoire. Selon les cas, les documents produits au siège contiennent un certain nombre d'instructions opérationnelles et tactiques. Inversement, de grandes décisions stratégiques sont parfois déferées au terrain.

Enfin, contrairement à d'autres institutions multilatérales, il n'existe pas, au siège de l'ONU, d'unité consacrée à la planification intégrée, qui produirait en quelque sorte une synthèse de travaux du Secrétariat en la matière. Pour la plupart des départements, sections et agences, chaque participant au processus partage ces responsabilités avec d'autres fonctions, et vient avec ses propres capacités de planification. Les responsables de la planification intégrée ne sont pas des planificateurs à temps plein et les équipes constituées pour cet effort ne sont donc ni constantes, ni nécessairement fiables.

De ce descriptif ressortent trois caractéristiques essentielles : tout d'abord, les Nations Unies se sont dotées depuis quelques années d'un certain nombre de politiques, procédures et de structures de planification intégrée, consolidées et résumées dans l'IAP de 2013. Cette planification est donc bien règlementée et ne souffre donc pas, en théorie, d'un manque d'encadrement. Ensuite, au-delà des structures de coordination et les exigences de consultation, la conduite du processus, et donc sa qualité, demeure fortement marquée par le département désignée. Finalement, l'augmentation du nombre d'outils et de règles n'a pas été suivie, pour l'instant, d'un rehaussement significatif des capacités humaines pour assurer une vraie intégration de la planification.

III. Analyse

Le constat

Les réflexions menées récemment au sein du Secrétariat ainsi qu'avec plusieurs Etats membres ont permis de dégager un certain nombre d'enseignements sur l'efficacité de ces approches et leurs limites.

L'analyse doit cependant aussi permettre de dissiper certains mythes. Il est ainsi souvent reproché aux missions de se ressembler, les modèles et structures utilisés dans un contexte étant importés dans d'autres, sans égard aux différences contextuelles. Cette critique de standardisation, qui se résume souvent par l'expression selon laquelle « tout problème que rencontre l'ONU est un clou car l'organisation ne dispose que d'un seul marteau », ignore toutefois la grande diversité que l'on peut observer dans le type de missions en cours. Des petits bureaux politiques aux grandes missions multidimensionnelles, en passant par les opérations hybrides (avec l'Union africaine, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, etc.), la panoplie des réponses onusiennes s'est fortement diversifiée au cours des dernières années. Au fil des années, et suite aux innovations d'intégration menées sur le terrain, l'Organisation a développé une meilleure compréhension des divers instruments dont elle dispose et donc des différentes possibilités de combinaison entre les composantes politiques, logistiques, militaires, humanitaires, droits de l'homme et développement.

Ce reproche est toutefois plus légitime quand l'analyse se porte sur la façon dont ces présences intégrées, même si structurellement variées, mettent en œuvre leurs mandats. C'est à ce niveau que certaines lacunes apparaissent, ainsi que la tentation de répliquer les approches et les réflexes utilisés dans d'autres contextes, et qui ne sont ainsi pas toujours adaptés à la situation en question. Ces incohérences avec le contexte proviennent essentiellement du *manque d'attention portée par la planification intégrée sur la stratégie politique de l'opération*, stratégie autour de laquelle le choix des approches et de l'allocation des ressources, y compris au niveau militaire, doivent être définis. Si stratégie politique il y a, elle reste trop souvent confinée aux échelons supérieurs de la hiérarchie, et elle n'informe pas assez les niveaux subalternes, y compris les choix tactiques des militaires, les interventions des sections civiles et les programmes des agences. Les procédures et les documents de la planification intégrée ne définissent que très rarement, ou alors de façon peu explicite ou très générale, l'objectif et la stratégie politique de la réponse globale. Ce divorce entre le politique, considéré trop souvent comme la chasse gardée d'une petite partie du système, et les diverses composantes a des raisons structurelles et idéologiques. Il n'en constitue pas moins pour autant une source majeure d'incohérence entre l'effet final et les lignes d'opérations qui sont supposées l'appuyer.

Le fossé entre le militaire et le civil (les affaires politiques et les affaires civiles) constitue une deuxième faiblesse du processus, génératrice d'occasions manquées en termes de synergie et de coordination⁷. Les présences intégrées ressemblent souvent au mieux à un amalgame de

⁷ Ce problème n'est pas limité aux opérations de l'ONU – il suffit de relire les mémoires de Robert McNamara (*In retrospect* 1996) pour constater à quel point l'administration américaine n'a pas réussi à coordonner ses opérations militaires avec sa stratégie politique – à de nombreuses occasions, l'action militaire contredisait, voire sapait, l'action diplomatique. Cela étant souvent accentué à l'ONU en raison notamment de la fragmentation structurelle et des carences du système de commandement et de contrôle.

stratégies parallèles et, au pire, à des interventions contradictoires, notamment entre les missions et les agences dans des domaines aussi importants que la gouvernance, la réinsertion, ou encore l'appui constitutionnel. Ainsi, malgré les innovations sur le terrain et la codification, au niveau stratégique, des principes et des approches d'intégration, la cohérence des interventions demeure encore incomplète.

De plus, les efforts pour une plus grande intégration au niveau de la planification n'ont pas encore permis de résoudre le *fossé qui persiste entre les objectifs, les ressources obtenues et la mise en œuvre*. La planification est souvent marquée par des délais importants entre le développement des plans, l'annonce des objectifs, le déploiement du personnel et des équipements, et la mise en œuvre. Ces retards ont alors des conséquences significatives sur place pour les populations, accentuant les risques de revers et sapant la crédibilité de l'institution. Ces délais reflètent en partie les *coûts de transaction souvent élevés* de la planification intégrée. Le processus nécessite, en effet, un grand nombre de consultations avec différentes parties du système. Ces consultations ne sont pas toutes d'une même utilité, si ce n'est que de pouvoir répondre aux demandes d'inclusion, concept parfois brandi par certains acteurs comme une fin en soi. Du coup, les exigences procédurales du IAP ont tendance à diminuer l'enthousiasme de certains responsables du DOMP ou du DAP pour l'intégration, les conduisant même parfois – comme ce fut le cas avec la planification de MINUSMA au Mali – à chercher des raccourcis en réduisant les espaces et délais de concertation, ce qui génère encore plus de ressentiment et d'apathie au sein du système à l'égard du concept et des exigences de la planification intégrée.

Enfin, il faut noter que ces carences ne sont ni uniformes ni systématiques. De fait, la caractéristique la plus frappante de la planification intégrée réside dans la nature aléatoire de sa conduite, de son efficacité et de ses résultats. Si l'ONU est souvent et justement critiquée pour sa lenteur et sa lourdeur, l'Organisation est aussi capable de mettre en place une mission logistiquement périlleuse comme celle concernant les armes chimiques en Syrie (OPCW) en quelques semaines, voire en quelques jours. De même, une fois les missions en place, la planification intégrée permet normalement de soutenir des processus nationaux extrêmement complexes (élections, DDR, etc.) dans des contextes aussi fluides ou fébriles que ceux de la Libye ou de la RDC. Cette agilité et cette flexibilité ne sont pas récentes. En 2006, l'opération de maintien de la paix au Burundi (ONUB) s'était en quelques mois transformée en bureau intégré de consolidation de la paix, avec une toute nouvelle structure et des modalités opératoires innovantes entre le Secrétariat et les agences.

Ainsi, le bilan global de la planification onusienne pour les opérations de paix est variable. Mais, qu'est ce qui explique cette imprévisibilité, génératrice de tant de confusion et de frustration ?

Les causes

Les causes de ces lacunes sont multiples. Certaines sont liées à la nature même de l'organisation, en l'absence de réformes structurelles (comme ?) que seuls les Etats membres peuvent initier. D'autres sont auto-infligées.

Les efforts récents conduits en interne pour diagnostiquer les déficiences de la planification ont fait ressortir deux faits principaux : la fragmentation du leadership et la faiblesse des capacités et des structures disponibles pour conduire une planification vraiment intégrée.

La planification des opérations de maintien de la paix repose sur le concept du « département désigné » (« Lead department » en anglais). La désignation du département représente en soi une source de friction interne, car elle influence grandement la nature et la forme des recommandations faites au Secrétaire général, puis au Conseil de sécurité. Une fois désigné, un département assure la quasi-totalité des responsabilités et de l'autorité pour la planification. Par conséquent, le leadership des autres départements se trouve parfois marginalisé. Au lieu d'un engagement collectif sur l'ensemble de la planification, et notamment sur la dimension et les objectifs politiques de la réponse des Nations Unies, la contribution des Secrétaires généraux adjoints à la planification se fait de manière cloisonnée, se focalisant sur les questions propres à leur département, et leur inclusion dans l'analyse finale se fait parfois selon le bon vouloir du département désigné. Le processus ne bénéficie pas encore d'un leadership collectif, engagé dès le départ et offrant une vision et les orientations stratégiques aux moments clés.

A cette fragmentation du leadership, il faut ajouter des carences liées aux capacités de planification. Le problème est à la fois quantitatif et qualitatif. L'ONU ne dispose pas d'unité consacrée exclusivement à la planification des réponses intégrées. Les capacités en planification sont à la fois minimales et éparpillées. En dehors du Bureau des Affaires militaires, qui possède près de 30 planificateurs à plein temps focalisés sur l'appui aux opérations militaires sur le terrain, aucun autre bureau du Secrétariat ne dispose véritablement de planificateurs en bonne et due forme. La section police, qui ne constitue pas, à la différence de la composante militaire, un bureau à part entière mais fait partie du bureau d'appui à l'Etat de Droit et aux Institutions sécuritaires (OROLSI), est à ce titre beaucoup moins équipée en planificateurs⁸. De même les experts thématiques (des bureaux de l'Etat de Droit, des Droits de l'Homme, etc.) qui sont appelés à contribuer à un processus de planification intégrée combine la plupart des temps ces responsabilités avec un certain nombre d'autres tâches, et peu d'entre eux ont les compétences requises pour (ou sont formés à) cet exercice, y compris au niveau des directeurs, dont peu ont une vraie expérience en planification de cette envergure. Le problème est encore plus aigu pour les fonctions de coordination de la planification, dont la responsabilité incombe aux personnels du département désigné. Dans le cas du DOMP, une équipe consacrée au pays ou au contexte en question n'existe que lorsque le déploiement d'une mission a été autorisé. Dans la phase pré-mandat, le DOMP doit donc désigner, temporairement, des personnels travaillant sur d'autres missions. Le cas du DPA est légèrement différent, mais à la fin de compte les résultats sont les mêmes. Le DPA a bien du personnel assurant le suivi de tous les pays du monde, y compris ceux où l'ONU ne dispose pas de présence sur le terrain, mais chaque analyste suit plusieurs pays à la fois. Il est alors difficile, indépendamment des compétences de ces individus, d'exiger de leur part l'investissement et les aptitudes requis pour coordonner un processus de planification intégrée.

Pour remédier, partiellement, à ces lacunes quantitatives, les Etats membres avaient en 2008 autorisé la création de poste d'officiers de liaison pour le bureau militaire, la section police et le département d'appui au terrain, chacun chargé de représenter leur entité respective au sein des Equipes Opérationnelles Intégrées (IOT) et d'assurer ainsi une coordination étroite lors de la planification des missions. Ces officiers jouent un rôle important, mais leur nombre s'est vu considérablement réduit, notamment pour le DAM, suite aux coupes budgétaires et des réallocations de postes entreprises depuis deux ans. Ainsi, le nombre d'officiers de liaison du DAM est passé de 12 à 6, mettant le département en situation de sous-effectif chronique pour participer pleinement et constamment aux travaux des IOT.

⁸ La section police ne dispose que de quatre ou cinq planificateurs, selon les périodes.

Le problème quantitatif exacerbe l'aspect plus qualitatif. En effet, même quand elles existent et sont disponibles, les capacités de planification sont essentiellement thématiques : elles sont concentrées sur les questions militaires, de police, d'état de droit, d'affaires civiles, et de toute autre secteur spécifique. Les capacités de planification *intégrée*, c'est-à-dire celles qui doivent rassembler les plans sectoriels et départementaux ainsi que les contributions des agences en un tout cohérent, qui est ensuite soumis à une série de tests de validation (ressources requises, analyses des risques, etc.) sont extrêmement limitées et diffuses, présentes plus sur le terrain qu'au siège. Le système onusien planifie souvent de façon parallèle, chaque partie développant ses plans de façon trop souvent isolée ; la planification intégrée vise à définir un objectif global, auquel chaque composante doit contribuer, à rassembler, réviser, et modifier les plans individuels en fonction de cet objectif et sur la base d'arbitrages par le leadership. A l'heure actuelle, le plan ressemble souvent plus à un agrégat de contributions spécifiques qu'à une stratégie intégrée, cohérente et coordonnée ; les opportunités de synergies sont souvent ignorées.

La dynamique qualitative et quantitative constitue un cercle vicieux, produit d'une faiblesse historique de la culture de planification au sein du système. Depuis des décennies, une attention limitée aux techniques, pratiques et exigences de planification (individuelle au niveau de chaque département, section ou bureau, puis intégrée au sein du Secrétariat puis pour tout le système) a mené à de faibles investissements en formation ainsi qu'à une faible représentation des besoins en planificateurs dans les budgets soumis aux Etats membres. L'inclusion systématique de planificateurs dans les missions date de quelques années, en retard même sur les pratiques au sein du bureau du Coordonnateur-résident des agences. La première formation consacrée uniquement à la planification intégrée et rassemblant pour la première fois un échantillon du personnel militaire, policier, et civil du Secrétariat et des agences a eu lieu ... en juillet 2014. En fin de compte, tout en reconnaissant les avancées récentes pour professionnaliser les approches et former le personnel, la planification intégrée est encore parfois faite, au quotidien, par du personnel n'ayant ni le temps, ni les compétences requises.

A ces problématiques essentielles, il faut rajouter un certain nombre de lacunes internes d'ordre doctrinal, méthodologique, procédural et organisationnel.

La planification intégrée continue de créer plusieurs conflits de doctrine au sein même de l'Organisation. C'est ainsi que, malgré les progrès réalisés ces dernières années pour rapprocher leurs positions, la composante humanitaire et les piliers politiques et militaires maintiennent des différences assez marquées quant à la question de l'intégration des efforts sur le terrain, les principes humanitaires se voyant, selon les agences concernées, mis encore plus en péril qu'auparavant par la prolifération des mandats dits « robustes » où les missions de l'ONU, souvent en appui aux forces gouvernementales comme en RDC, entreprennent des opérations offensives contre des groupes armés. La difficulté pour le processus de planification à pouvoir résoudre ces divergences se voit exacerbée non seulement par la complexité de la question et des positions légitimes exprimées de part et d'autre, mais aussi par l'hétérogénéité des structures de gouvernance auxquelles elles sont rattachées. Il est à ce titre important de rappeler que le mandat humanitaire de l'ONU, s'il répond au Secrétaire général, occupe également des responsabilités au-delà du système, et doit ainsi prendre en compte l'avis d'acteurs externes.

L'évolution des mandats liés à l'usage de la force, qui marque comme on l'a noté plus un retour aux sources (exemple de l'ONUC et de la FINUL), a également mis la lumière sur des différences d'approche entre la composante militaire et la composante de police, notamment en ce qui

concerne les responsabilités pour le maintien de l'ordre public. Dans certains contextes tel que celui prévalant à Haïti, des tensions apparaissent quand les casques bleus mènent des actions de contrôle de foules, tâches traditionnellement remplies par les policiers, et plus particulièrement par les unités de police constituées (gendarmes). Ce débat souffre aussi du déséquilibre des forces entre les deux composantes : à la perception, encore répandue au sein de l'Organisation, que le maintien de la paix est une question militaire, s'ajoutent les différences de statut structurelles. Là où l'action militaire de l'ONU est représentée par un bureau dirigé par Sous-Secrétaire général, la police n'est qu'une section au sein d'un bureau plus large, dirigée par un Directeur. De plus, les officiers de police détachés à l'ONU ont moins vocation à travailler à l'international, même s'ils sont par nature plus à même de faire de l'appui institutionnel quand le militaire ne fait, en théorie, que de l'opérationnel. Ces différences se retrouvent ensuite dans les profils recherchés, la police ayant des besoins plus spécifiques et pour une période plus longue que la composante militaire. Toutes ces variantes constituent autant de défis à une action cohérente et systématique.

D'un point de vue méthodologique, la politique IAP a professionnalisé par certains degrés les techniques de planification intégrée, offrant des outils dans le domaine de l'évaluation des besoins et de l'analyse des avantages comparatifs. Des lacunes persistent néanmoins, notamment sur la question de la gestion des risques, pour laquelle aucune approche intégrée n'existe (les différentes parties du système ONU parlant de « risque » de façon très différente), sur l'identification de scénarios, et sur la mise en cohérence de différentes dimensions analytiques afin de formuler une série d'options stratégiques pour le Secrétaire général et le Conseil de sécurité. Les plans manquent ainsi parfois de liant, les réponses proposées n'étant pas toujours bien adaptées aux conclusions de l'analyse des conflits.

Les questions de procédures sont doubles : tout d'abord, le processus de planification intégrée ne prévoit pas d'étapes de revue, par des analystes externes au processus, afin de soumettre les plans à une critique « indépendante »⁹. Sans cette assurance qualité, le produit final se trouve affaiblit par des œillères institutionnelles, voire individuelles, et les recommandations faites portent en elles les risques de préjugés institutionnels. De plus, la séquence de planification demeure encore aléatoire, et non conformes aux directives établies, même si les exemples de la RCA et du Mali indiquent des progrès certains. Dans le cas du Mali, pour diverses raisons, les plans de la section militaire furent finalisés en juin 2013, deux mois avant la directive du RSSG, et cinq mois avant le concept de mission et le concept d'opérations de la section logistique. En RCA, la cohérence du processus fut mieux respectée, la reconfiguration du bureau politique en mission de maintien de la paix ayant été initiée par un concept de mission, suivie par les différents plans de sections. Ces variations sont dues en partie aux problèmes de compétences, de coûts de transaction (nombre d'étapes, de consultations, etc.) et aux contraintes contextuelles.

Par ailleurs, certaines réalités organisationnelles, liées au fonctionnement du système ou de certaines de ses composantes, continuent d'affaiblir les efforts d'intégration. L'une de ces réalités à l'impact le plus fort sur la capacité de l'Organisation à planifier et à exécuter ses missions de manière efficiente tient à la distinction établie entre l'opérationnalisation du personnel en uniforme et la composante de soutien. Contrairement aux armées nationales, les

⁹ Ce concept (dit de "red teaming" dans les procédures militaires anglaises et américaines) a fait l'objet de vives discussions lors de l'atelier de formation sur la planification intégrée menée par le DOMP et le PNUD à New York en juillet 2014.

contingents onusiens se déploient dans la plupart des cas¹⁰ sans une administration et une logistique qui leur est propre¹¹, ces capacités étant mutualisées et leurs fonctions appartenant au DAM. Cette dépendance entre troupes et unité de soutien aux structures hiérarchiques et aux habitudes de travail séparées contribue une fois encore à la complexité de la planification, et explique pour partie les retards ou les problèmes de coordination dont souffrent un grand nombre de missions.

La pression exercée sur la composante de soutien, et notamment la nécessité d'assurer une étroite coordination entre la planification administrative et logistique et celle des composantes militaires et civiles explique aussi les critiques fréquemment portées sur l'organisation interne du DAM, et sa capacité à participer efficacement aux processus de planification. Si la séparation instaurée en 2008 entre le DOMP et DAM a permis une meilleure attention portée aux questions de soutien et la mise en place de nouvelles méthodes de gestion des ressources, plusieurs observateurs citent non seulement le manque criant de capacités au sein du département, évoqué précédemment, pour contribuer à la cohérence des plans de mission, mais également les problèmes d'organisation interne et l'absence de processus de coordination entre les bureaux de la logistique, des ressources humaines et des équipements. L'intégration et la communication verticales du département font fréquemment l'objet de reproches de la part des autres départements.

Enfin, au plan structurel, l'un des facteurs les plus aigus de désintégration de la planification, et donc des réponses apportées, réside dans les différences de financement entre les missions et les agences. Avec une partie financée par un budget garanti par les Etats membres et une autre dépendante des contributions volontaires de bailleurs de fonds, il est extrêmement difficile d'établir des plans harmonieux, traduits par des séquences d'interventions prévisibles et une division des tâches efficace. La planification intégrée doit constamment prendre en compte ce déséquilibre qui pose un risque constant de non-respect des objectifs et engagements présentés dans les différents rapports soumis au Conseil, surtout lorsqu'une mission prévoit un partenariat renforcé avec ces agences pour accomplir son mandat. C'est ainsi que se développent les tensions entre les militaires et les civils, notamment lorsqu'une intervention sécuritaire de « libération » de villages ou de quartiers n'est pas suivie de dividendes socio-économiques que doivent apporter les agences, faute de fonds pour ce faire. Les missions utilisent alors parfois leurs projets à impact rapide (*Quick Impact Projects*, QIPs), mais leur portée reste limitée, et leur mise en œuvre crée souvent des problèmes à long terme, en raison du manque de coordination avec d'autres acteurs, et aussi en raison du déficit de compétences socio-économiques des personnels des missions.

Ce problème illustre l'idée que la planification intégrée et son degré d'efficacité dépendent également de conditions externes. Ainsi, aux failles strictement internes s'ajoutent plusieurs éléments liés à des choix et des comportements des Etats membres. A ce niveau, plusieurs facteurs d'inefficacité qui aggravent le fossé entre la théorie et la pratique sont à souligner.

Tout d'abord, les différences doctrinales que l'on observe au cœur de l'Organisation se retrouvent également au niveau des Etats membres. Le rapport de l'OIOS précédemment évoqué met à cet égard l'accent sur les divergences, au sein du Conseil de sécurité et entre les pays contributeurs de troupes sur l'usage de la force et les méthodes de protection des civils,

¹⁰ Voir la FINUL pour un cas particulier de contingents déployés avec leur propre logistique.

¹¹ Cela concerne la logistique lourde (camps, transport, etc.). Chaque contingent doit pouvoir être auto-suffisant pour les six premiers mois du déploiement, ce qui n'est pas toujours le cas, et encore moins lorsque les troupes sont déjà en place et transférées sous une mission ONU.

certaines préférant une interprétation focalisée sur des opérations statiques, d'autres voulant favoriser des approches plus dynamiques, chacun ayant une interprétation différente des risques encourus par ces deux approches.

Ces disparités apparaissent plus particulièrement au grand jour lorsque l'ONU procède à des changements de tutelle des troupes déployées (« re-hatting »), initialement, dans le cadre d'une autre organisation, comme ce fut le cas au Mali en 2013 et en RCA en septembre 2014. Dans ce cas, le siège n'a pas l'opportunité d'effectuer les visites « d'assurance qualité » avant tout déploiement, ou, en plus des préparatifs logistiques, les questions de doctrine dans l'application du mandat peuvent être discutées, et négociées au préalable. Au contraire, les troupes transférées sur place au commandement de l'ONU ont obtenu une formation puis déjà souvent acquis des habitudes qui peuvent être contradictoires avec la stratégie onusienne et qui sont alors difficiles à modifier, en dépit de ce qui est spécifié dans les plans et concepts d'opérations.

Ces tensions doctrinales sont d'autant plus difficiles à gérer que le système de commandement et de contrôle de l'ONU demeure encore fragile, et sujet à de fortes pressions. Une étude récente¹² explore en détails ce système et ses dysfonctionnements, qui se traduisent par des contingents obéissant souvent à la fois au commandant onusien et aux ordres de leurs capitales respectives. Si le DOMP rappelle que les lignes de commandement des opérations militaires ne souffrent, en principe et dans les textes, d'aucune ambiguïté, la pratique en RDC, en Côte d'Ivoire et ailleurs montre que certains Etats membres, contributeurs de troupes, n'hésitent pas à contourner l'autorité onusienne et envoyer des instructions particulières à leurs troupes. Dans les cas où des contingents choisissent de ne pas appliquer leurs ordres, le commandant de la force ainsi que le Représentant spécial n'ont que très peu de recours, et les rappels à l'ordre effectués par le siège auprès des capitales se heurtent aussi au besoin de préserver le potentiel de contributions futures, en personnel et en équipement, de ces pays.

Ces pressions, qui peuvent rendre caduques les effets d'une planification intégrée, explique aussi que la convergence de vues et de stratégie soit souvent plus facile, et visible au siège, entre le Secrétaire général, ses conseillers militaires et le Département de l'appui aux missions, que sur le terrain, là où les bonnes volontés de cohérence viennent se heurter aux réalités opérationnelles et où l'outil militaire onusien ne répond pas toujours, comme c'est le cas au niveau national, à une autorité et une volonté politique uniques.

L'influence des Etats membres sur la qualité et l'efficacité de la planification se trouvent également dans la fourniture aux missions comme aux agences, à temps et dans les quantités requises, des ressources financières, technologiques et politiques nécessaires à une exécution efficace des présences intégrées. Si dans certains cas l'ONU peine à articuler clairement ses besoins, de nombreux exemples illustrent en même temps les défaillances des Etats membres à pourvoir l'organisation des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses mandats.

Ce long diagnostic, qui concerne l'ensemble de l'architecture des missions de paix, pose en fin de compte un défi commun à tous les acteurs concernés, et concerne les profils et compétences requises pour mener à bien, de la planification à l'exécution, les réponses multidimensionnelles d'une organisation aux caractéristiques aussi uniques que celles de l'ONU. L'intégration des différentes composantes, en soutien à une stratégie commune, nécessite de la part du leadership, au siège comme sur le terrain, une certaine compréhension des différents outils à disposition, y compris l'instrument militaire et policier, et un souci de les utiliser

¹² Voir le chapitre sur l'autorité, le commandement et le contrôle dans le Challenges Forum Report, *Designing Mandates and Capabilities for Future Peace Operations*, janvier 2015.

stratégiquement en appui d'un objectif politique. De même, le commandement militaire et policier se doit de penser l'opérationnel et le tactique en fonction de la stratégie politique et d'aviser le leadership politique en conséquence. Pour tous ceux, au niveau décisionnel ou technique, qui travaillent sur la planification intégrée, cette synthèse requiert des profils particuliers, polyvalents et versatiles. Ces profils sont en quantité limitée, problème dont la plupart des autres organisations de ce type, multilatérale ou nationale ne sont pas exemptes. La difficulté spécifiquement onusienne réside dans le fait que quand ces compétences sont réunies, elles sont ensuite soumises à de nombreuses pressions centrifuges, là aussi au sein et au-delà du système.

En fin de compte, l'analyse de la pratique de la planification intégrée offre un condensé d'un certain nombre de critiques dont souffre l'organisation de façon plus générale. Il est possible, malgré la diversité des problèmes de consolider le diagnostic en quatre catégories principales :

- Les défaillances au niveau du leadership, dont le manque d'attention et d'exigence par rapport aux divers produits de planification explique, en partie, à la fois la faible culture de planification à travers le système, les faibles compétences, et le manque d'investissement fait dans ce domaine.
- La fragmentation des efforts, qu'entretient l'absence de capacités spécialisées en la matière, centralisées et disponibles pour chaque grand moment de planification d'une mission, responsables de la mise en cohérence des différentes composantes et du développement d'options stratégiques crédibles pour le leadership onusien et les Etats membres.
- Les carences structurelles du système, au niveau notamment des ressources humaines, qui affaiblissent la mise en œuvre même des plans intégrés les mieux élaborés.
- La nature multilatérale de l'Organisation, qui se traduit par l'imposition de forces à la fois centrifuges et contradictoires de la part des Etats membres, sapant les efforts d'intégration interne, et cela à divers niveaux : pressions sur ses contingents, influences sur la stratégie politique de la mission, ou encore l'asymétrie des ressources financières fournies aux différents acteurs du système supposés exécuter une approche intégrée.

IV. Quelles reformes possibles ?

L'étendue des carences et des contraintes ne doit pas pour autant ralentir l'élan actuel pour des réformes, surtout étant donné l'impact qu'un certain nombre de ces réformes, même modestes, pourraient avoir sur l'efficacité de la planification intégrée. Comme en témoignent les dix dernières années, l'Organisation peut se renforcer et se professionnaliser sous l'effet combiné des pressions externes et des réalités du terrain.

Ainsi, même si l'on ne peut espérer apporter de solutions à toutes les lacunes susmentionnées, des améliorations à apporter sur la façon dont l'ONU planifie ses missions existent et peuvent se décliner à deux niveaux. Les premières concernent les efforts à entreprendre au sein même de l'Organisation, qui ne requièrent ni législation inter-gouvernementale ni accroissement budgétaire. Un deuxième niveau de changements touche aux relations entre le Secrétariat et les Etats membres, y compris les ajustements du rôle que ces derniers peuvent jouer et les exigences légitimes qu'ils doivent avoir en provenance du système.

Au sein de l'Organisation

A juste titre, les conversations en interne mettent en exergue la nécessité d'ancrer toute réforme sur *une plus grande implication du leadership des différentes parties du système dans le processus de planification des missions*. De cet engagement plus systématique et collectif des responsables dépend toute autre réforme ainsi que toute possibilité de développer une vraie culture de la planification, impulsée par les plus hauts échelons de la hiérarchie. Aux moments clés du processus, l'Organisation doit voir se réunir les Secrétaires généraux adjoints afin de fournir les grandes orientations stratégiques au processus, revoir l'état des travaux, arbitrer les différends et assurer un échange de perspectives institutionnelles entre les parties prenantes. Il s'agit de responsabiliser le leadership et d'ôter, par une approche collective, les œillères qui empêchent une analyse à la fois plus fine et plus élargie des options possibles.

Une équipe de leadership plus soudée, moins cloisonnée, ferait ainsi sienne l'idée, articulée par Dag Hammarskjöld en son temps, que ce que l'on perd parfois en pouvoir, on le gagne souvent *in fine* en leadership. Mais elle doit à son tour exiger une planification plus rigoureuse. Trop souvent, la planification intégrée accouche de rapports de qualité médiocre et le leadership reçoit et se contente d'évaluations stratégiques n'offrant qu'une seule option, plutôt que de demander une étude de plusieurs possibilités, fondée, pour chacune d'entre elle, sur une analyse en profondeur des implications politiques, des besoins en ressources et des risques. Pour assumer leurs responsabilités et prendre des décisions réellement stratégiques, les responsables onusiens doivent pouvoir compter sur des produits de planification robustes, où les perspectives politiques, sécuritaires et humanitaires sont combinées afin d'offrir un véritable choix.

Ce souci de rigueur et d'une plus grande appropriation par un leadership collectif des travaux réalisés commence à émerger, comme c'est le cas actuellement pour la revue de la stratégie de l'ONU en Libye, suite à la dégradation des conditions politiques et sécuritaires dans le pays. Mais il demande à être institutionnalisé et pérennisé. Pour cela, il semble aussi essentiel de développer *une capacité permanente de planification intégrée*, prête à appuyer les grands moments de la planification collective, au service des départements désignés et/ou des présences intégrées sur le terrain une fois les missions déployées. Ce que l'ONU doit développer, c'est une planification de contingence systématique et permanente. Cette recommandation constituerait une institutionnalisation des approches utilisées pour la planification de la Libye et de la mission des armes chimiques en Syrie. Elle viserait à assurer la disponibilité d'un noyau dur de planificateurs à « plein temps », garants de l'intégrité du processus et du respect des procédures IAP, et travaillant en appui du département désigné pour coordonner les contributions des bureaux et des agences concernés, et ainsi assurer leur cohérence.

Dans le contexte budgétaire actuel, il paraît difficile d'envisager la mise en place de cette capacité à travers la création de nouveaux postes. Des options alternatives, financièrement neutres, sont possibles. Il serait par exemple possible de transformer quelques postes actuels et/ou de constituer cette équipe par des transferts ou des détachements provenant des départements principaux et de certaines agences. Il serait également possible, et même souhaitable, de détacher des planificateurs de terrain au siège, sur une base rotative (de quelques mois), afin d'assurer une meilleure prise en compte des réalités du terrain lorsqu'une nouvelle mission est planifiée et de favoriser les apports croisés.

L'idée de disposer d'une capacité centralisée, permanente, et au service de ces exercices collectifs, avait déjà été soulevée à plusieurs moments au cours des quinze dernières années, notamment à la suite du rapport Brahimi, lors des débats sur le rôle du bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) et plus récemment lors des travaux menant au rapport Guéhenno sur les capacités civiles de réponse aux crises. A chaque fois, l'idée n'avait pas résisté aux premiers signes d'opposition, non seulement en raison d'un manque de volonté politique interne et externe mais également à cause des dissensions liées à l'emplacement de cette capacité, chaque département utilisant des arguments légitimes mais incompatibles pour la réclamer pour soi. Tous s'entendaient néanmoins pour ne pas vouloir voir ces responsabilités confiées au bureau exécutif du Secrétaire général, par crainte soit de micro-gestion de leurs affaires ou de politisation du processus. Il semble à présent difficile d'éviter cette approche, le placement d'une unité de planification au sein du bureau exécutif étant vraisemblablement la seule façon d'assurer une véritable intégration du processus et de contourner les batailles de territoire entre chaque département. Elle permettrait aussi un lien plus substantiel entre les dimensions techniques et les considérations politiques qui doivent guider les travaux.

Trois autres changements, complémentaires, pourraient également être considérés.

Tout d'abord, le processus pourrait prévoir la revue des plans par des acteurs extérieurs, jouant un rôle « d'assurance qualité », contestant les hypothèses, et offrant un avis supplémentaire non contraignant au Secrétaire général. Cette équipe de revue pourrait être constitué en interne avec des membres travaillant sur d'autres dossiers, ou il pourrait inclure des experts externes de centres de recherche et d'ONG réputées, ayant une connaissance du pays en question¹³. L'existence même de cette revue comme étape obligatoire du processus forcerait la planification intégrée à plus de rigueur et à une plus grande adhésion aux normes et aux principes établis par l'IAP.

De plus, le Secrétaire général pourrait exiger une plus grande intégration des processus analytiques, et notamment des structures et méthodes de collecte et de partage d'information liées aux crises. En l'état actuel, la planification intégrée peut théoriquement avoir accès à de multiples sources d'information et de renseignements, en provenance du Bureau des affaires militaires, du Département de la sûreté et de la sécurité, du Centre des opérations et de crises (UNOCC), qui abrite le Centre de situation (SitCen), voire des agences, qui toutes développent des produits d'information. Mais cet accès n'est pas codifié, donc non garanti. La participation par exemple du SitCen au processus de planification d'une mission est optionnelle, son implication étant fonction du bon vouloir de ceux qui planifient, dont certains ne connaissent pas toujours le type de produits qu'ils peuvent demander au Sitcen. De même, le partage des renseignements militaires auprès du groupe de planification n'est pas automatique et dépend des relations personnelles, informelles, entretenues avec l'équipe de planification. Et même si la nature de certaines données requiert un certain degré de confidentialité, la portée des opportunités pour une plus grande intégration des processus d'information demeure significative.

Enfin, le diagnostic présenté au chapitre précédent témoigne du besoin d'un effort soutenu de réorganisation du Département d'appui aux missions (DAM), afin de rationaliser sa participation

¹³ L'idée de soumettre la réflexion interne sur la meilleure réponse à apporter lors d'une crise à des opinions externes n'est pas nouvelle. La pratique fut mise en œuvre par exemple lors de la planification intégrée en Libye. C'est également une constante de l'action humanitaire. Il s'agirait ici d'institutionnaliser l'approche et d'y rajouter une dimension de conseil, impartial et non contraignant, qui serait attaché aux recommandations soumises au Secrétaire général et à son équipe.

au processus de planification intégrée. Il s'agirait en particulier de briser les divisions internes, entre différentes sections, qui empêchent actuellement la cohérence des liens entre leurs plans avec ceux des sections qu'on appelle « de substance », civiles et militaires. Il faudra également considérablement renforcer les ressources humaines¹⁴, tant en terme de capacités de planification que de connaissances même des procédures internes et de l'ensemble des modalités de soutien (y compris des innovations développées sur le terrain) afin que les contributions de ceux qui participent à la mise en place, ou à la reconfiguration des missions ne soient plus aussi inégales et imprévisibles.

Entre l'Organisation et les Etats membres

Un renforcement de la culture de planification, et de la rigueur des plans intégrés pour le déploiement et la reconfiguration des missions, passe également par une redéfinition du rôle des Etats membres, et notamment par un ajustement du dialogue qu'ils entretiennent avec le système. Pour de nombreuses personnes au sein de l'Organisation, il s'agit de trouver un juste milieu entre la situation actuelle et le risque de micro-gestion, où chaque plan stratégique et opérationnel et les concepts d'opérations seraient soumis à l'examen des 193 Etats membres ou presque.

Ce souci légitime n'empêche en rien que le Conseil de sécurité exige, à son tour, du Secrétariat, une plus grande profondeur analytique dans les rapports du Secrétaire général, offrant plusieurs options stratégiques, chacune en soutien à une stratégie politique claire, même celles qui ne se conformeraient pas aux préférences géopolitiques de ses membres, et appuyées par une articulation plus transparente des risques et des responsabilités de chaque partie prenante, y compris celle des pays contributeurs de troupes. Ainsi, les soumissions du Secrétariat acquerraient une plus grande fidélité au précepte majeur du rapport Brahimi, qui encourageait le Secrétariat à dire au Conseil ce qu'il doit entendre et non ce qu'il veut entendre.

Un réajustement du dialogue entre le Secrétariat et les Etats membres devrait commencer par un échange plus franc sur les conditions dans lesquelles les opérations de maintien de la paix sont déployées (« Y-a-t-il une paix à maintenir ? »). Cette étape, reconnue comme essentielle dans la doctrine onusienne, est souvent convenablement ignorée. Même si l'absence de conditions pré-requises ne peut désormais empêcher tout déploiement, une prise en compte insuffisante de cette absence affaiblit ensuite la stratégie politique (en terme de médiation, de RSS, etc.) de la mission et la mobilisation de ressources appropriées.

Il s'agit donc de recentrer la nature du dialogue entre l'Organisation et les Etats membres, et le Conseil en particulier et de le focaliser sur ces questions stratégiques tout au long du cycle de vie d'une opération. Un tel dialogue, et un partenariat plus approfondi sur les choix possibles et ceux réalisés, en toute connaissance de cause collective, renforcerait le soutien du Conseil et des pays contributeurs de troupes à la stratégie politique choisie, nécessité qui manque parfois aux opérations de paix onusiennes. De même, ce soutien et cette clarté semblent constituer des conditions essentielles pour ensuite développer un consensus sur les questions de doctrine

¹⁴ Il est évident que le système de gestion des ressources humaines des Nations Unies continue, malgré les récentes vagues de changement, de faillir aux besoins de l'organisation et aux exigences des missions intégrées, et qu'une refonte en profondeur est nécessaire. La note suggère toutefois que la contribution des ressources humaines à la planification intégrée pourrait augmenter significativement même en l'absence de réformes majeures, si seulement par exemple, la connaissance de toutes les options actuellement disponibles en termes de recrutement était suffisamment partagée au sein du département et clairement expliquée aux responsables de la planification.

entre le Secrétariat et les Etats contributeurs, y compris les approches à prendre, opérationnellement et tactiquement, pour la protection des civils et l'usage de la force.

Il faut également espérer que ces échanges rendent ensuite les négociations sur les ressources et les équipements requis (militaires, technologiques, etc.), et donc sur le coût des opérations, plus productives et efficaces, car fondées sur une meilleure appropriation par les Etats membres de la stratégie politique au service de laquelle ces actifs sont mis à disposition.

Enfin, parmi les pistes de réflexion qui soulèvent à la fois le plus d'espoir, de craintes et d'obstacles, l'idée d'une restructuration en profondeur de l'organisation refait régulièrement surface, notamment à l'approche de l'élection d'un nouveau Secrétaire général. Du point de vue de la planification intégrée des missions, il semble évident qu'une fusion entre le DOMP et le DAP, ou tout au moins de la partie « terrain » du DAP, apporterait une réponse significative à de nombreux obstacles évoqués dans cette étude. Il mettrait fin notamment aux batailles liées au « département désigné », à certaines divergences doctrinales, ainsi qu'aux contraintes résultant des différences de modalités de financement, et permettrait aussi de libérer un certain nombre de postes dont certains pourraient alors être consacrés à la planification intégrée.

Le débat sur les possibilités de restructuration a également l'avantage de maintenir l'attention sur un certain nombre de réformes qui sont associées mais non nécessairement dépendantes d'une fusion entre les deux départements, et qui auraient un impact sur la planification et la mise en œuvre des missions onusiennes. Il s'agit par exemple de la question du financement des missions politiques, surtout à une époque où certaines missions gérées par le DAP ressemblent de plus en plus aux missions planifiées par le DOMP, la composante militaire en moins. La décision de lier ou non ces problématiques à la question structurelle appartient aux Etats membres et il serait peut-être trop risqué de vouloir les combiner avec une telle problématique, dont la résolution demandera sûrement de longues négociations; mais leurs liens avec l'efficacité et la capacité de l'Organisation de répondre aux crises doivent demeurer au centre des préoccupations et des solutions envisagées.

Conclusion

Toute discussion sur la planification des opérations de maintien de la paix des Nations Unies doit se fonder sur trois réalités conjointes : les *progrès réalisés* au cours de la dernière décennie, notamment pour la participation des diverses composantes dans un processus commun, aux principes et procédures clairs et pertinents ; les *multiples forces centrifuges* d'origine variée auxquelles la planification intégrée est soumise, dans un contexte institutionnel unique, marqué par de profondes différences structurelles par rapport aux interventions et modes de planification des structures nationales; et *l'ampleur des progrès encore à réaliser* pour pallier des carences de nature diverse, certaines étant auto-infligées, d'autres relevant de l'essence même d'une institution multilatérale et dépendant en réalité du comportement des Etats membres.

Ces carences, dont l'origine de fond réside dans le fait que l'Organisation est constituée de composantes répondant à des logiques et aussi parfois à des autorités différentes, combinant des disparités institutionnelles internes avec des différences géopolitiques externes, tous ces facteurs ayant un impact sur la capacité de l'ONU à faire de la planification de façon véritablement intégrée. Elles sont accentuées par le fait que, même si la tendance est à

l'amélioration, les capacités professionnelles pour planifier de façon rigoureuse et au service de tout le système, sont encore faibles. L'introduction des différents produits de planification, tels que le concept de mission, le CSI ou la directive au RSSG, est une avancée importante. Mais elle ne peut avoir que peu d'impact sans une expertise robuste de gestion des processus et de la planification, accompagnée d'une connaissance de l'ensemble des ressources du système qui pourraient appuyer une opération de paix. Celle-ci se développe, mais à un rythme largement inférieur aux demandes imposées au système.

Tous ces besoins sont aujourd'hui mis en exergue par les changements que l'on observe dans la nature du maintien et de la consolidation de la paix, et par les interrogations, frictions ou inquiétudes qui se focalisent sur la raison d'être de l'ONU dans ces problématiques majeures. Le dialogue qui s'amorce sur les réformes à enclencher est donc opportun et nécessaire.

Pour être productif, il doit s'appuyer sur une meilleure compréhension et une plus grande appropriation par les Etats membres de ces réalités. A leur lumière, certaines critiques apparaîtront alors déraisonnables, et certaines attentes irréalistes, en l'absence d'une refonte en profondeur du système, ce que peu d'observateurs estiment possible dans le climat international actuel. Cette prise de conscience doit alors permettre aux débats de se concentrer sur ce qui est possible, c'est-à-dire les changements que l'Organisation en interne peut effectuer sans autorisation législative d'organes inter-gouvernementaux, mais qui nécessite néanmoins une pression continue sur le leadership par ceux parmi les Etats membres qui partagent ce diagnostic mitigé et exigent une meilleure performance sur le terrain, en prenant eux toutes leurs responsabilités. Elle doit également permettre une approche plus nuancée de la question du coût des opérations, et de mieux cerner le lien entre ce coût et la planification, en gardant à l'esprit que plus petit ne veut pas toujours dire moins cher.