

Questions thématiques

26. Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Vue d'ensemble

Au cours de la période considérée, le Conseil de sécurité a tenu cinq séances portant sur le point de l'ordre du jour intitulé « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies » et adopté une résolution⁸⁷⁹. Il a examiné durant ces séances la question de la coopération entre missions et envisagé un traitement multidimensionnel du maintien de la paix en vue de mieux assurer la coordination avec les processus de consolidation de la paix. Il a également entendu les commandants de force de plusieurs opérations de maintien de la paix exposer les problèmes auxquels ils se heurtaient sur le terrain.

Séances d'information portant sur la transition du stade du maintien de la paix à celui de la consolidation de la paix

Le 26 mars 2012, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a fait observer, dans son exposé au Conseil, que lorsque ce dernier confiait un mandat à des opérations de maintien de la paix, l'objectif n'était pas seulement de stabiliser le pays et de maintenir la paix, mais aussi de contribuer à la consolidation d'une paix durable. Il a ajouté qu'il ne pensait pas que les soldats de la paix devaient prendre en charge toutes les activités de consolidation de la paix, mais que leur rôle était avant tout de donner la priorité aux initiatives permettant de faire progresser le processus de paix ou la réalisation des objectifs politiques d'une mission. Il ne s'agissait pas d'élargir le mandat de maintien de la paix ou d'ajouter de nouvelles tâches aux mandats prescrits, mais d'accomplir au mieux les activités qui avaient été confiées aux forces de maintien de la paix. Le Secrétaire général adjoint a souligné que les opérations de maintien de la paix étaient limitées dans le temps et qu'elles devaient synchroniser leur planification avec les acteurs qui étaient mieux à même d'agir sur le long terme. Il a conclu en faisant valoir qu'une transition ne devait pas se réduire à une simple réduction des effectifs d'une opération de maintien de la paix, mais que c'était en renforçant la confiance et en maintenant une bonne communication entre le gouvernement du pays hôte, les principaux acteurs nationaux et la communauté internationale que l'on pouvait mener à

bien un plan de réduction des effectifs et instaurer une paix durable⁸⁸⁰.

La Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions a évoqué le rôle fondamental que jouait une transition efficace dans l'instauration d'une paix viable, déclarant que, sur le plan de la consolidation de la paix, il fallait tout autant d'agilité et d'adaptabilité aux systèmes d'appui aux missions pour répondre efficacement aux besoins des pays qui sortaient d'un conflit que pour d'autres activités de maintien de la paix. Cet aspect avait d'autant plus d'importance si l'on considérait l'incidence socioéconomique des grandes missions multidimensionnelles pour les pays bénéficiaires. Les exemples dont on disposait montraient l'incidence positive que pouvait avoir, durant toute la phase de retrait d'une mission, une planification conjointe entre le personnel de la Mission et ses homologues à l'échelon national. La Secrétaire générale adjointe a également cité le développement des capacités nationales parmi les priorités, dans la planification et l'exécution des activités de consolidation de la paix, et pour des transitions efficaces. Elle a conclu en faisant observer que le Conseil de sécurité jouait un rôle considérable pour assurer la transition vers une paix durable en définissant le cap de l'action menée non seulement dans le cadre de ses mandats, mais également en renforçant et maintenant l'appui politique nécessaire à l'accomplissement des différentes tâches⁸⁸¹.

Exposés des commandants de force d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Le 20 juin 2012, le Conseil a entendu en séance d'information publique des commandants de force d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies, à l'initiative du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Le commandant de la force de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) a souligné dans son exposé la nécessité d'un système normalisé pour les processus et équipements utilisés sur le plan militaire ainsi que de la formation du personnel des opérations de maintien de la paix, s'agissant, en particulier, de la protection des

⁸⁷⁹ Résolution 2086 (2013).

⁸⁸⁰ S/PV.6740, p. 2 à 6.

⁸⁸¹ Ibid., p. 6 à 9.

civils exposés à une menace imminente, afin de trouver ce qu'il a appelé un subtil équilibre entre la rapidité et la fermeté de l'action exigée d'un soldat en uniforme et le souci de la population civile vulnérable qui serait celui d'une personne chargée de sa protection dans la zone d'opérations relevant de sa responsabilité⁸⁸². Abordant, à l'intention du Conseil, les questions posées par la conduite d'une force composite cherchant à atteindre des objectifs opérationnels communs, le commandant de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) a décrit les grandes problématiques propres à une force à caractère composite et multinational comme la FINUL, à savoir les problèmes de langue, d'interopérabilité du matériel et de l'équipement, d'intégration des composantes civiles et militaires, de coexistence de plusieurs nationalités à l'intérieur d'un même bataillon et d'interopérabilité des unités maritimes⁸⁸³. Le commandant de la force de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) a passé en revue les défis auxquels se heurtaient les opérations de maintien de la paix aux prises avec une situation politique complexe, en s'appuyant en particulier sur l'exemple de la crise intercommunautaire qui avait éclaté dans l'État du Jonglei, au Soudan du Sud, en décembre 2011 et janvier 2012⁸⁸⁴. Le commandant de la force de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a mis l'accent dans son exposé sur la contribution de la composante militaire de la mission à la stabilisation d'Haïti ainsi que sur l'appui qu'elle apportait aux institutions du pays⁸⁸⁵.

Durant le débat qui a suivi, les membres du Conseil se sont félicités de la présence des commandants de force, qu'ils ont remerciés de leur analyse. Ils ont indiqué que l'initiative de cette séance représentait une pratique utile pour informer les membres du Conseil des difficultés auxquelles se heurtaient les Casques bleus sur le terrain. Les intervenants se sont accordés à dire que les opérations de maintien de la paix étaient un important outil de maintien de la paix et de la sécurité internationales, et ils sont en outre généralement convenus que le Conseil devait confier aux missions des mandats clairs et réalistes et leur fournir avec efficacité les ressources nécessaires pour que les forces de maintien de la paix puissent s'acquitter de leurs tâches en conséquence.

Le 26 juin 2013, les membres du Conseil ont entendu des exposés des commandants de force de la MONUSCO, de la Mission des Nations Unies au

Libéria (MINUL), et de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Le commandant de la force de la MONUSCO a décrit les avantages attachés à l'utilisation de techniques militaires de pointe mais aussi de techniques plus élémentaires en matière de maintien de la paix. Dans le cadre du mandat plus robuste énoncé dans la résolution 2098 (2013), il a indiqué que la MONUSCO se préparait à recevoir des véhicules aériens téléguidés non armés devant servir à la surveillance, pour repérer les mouvements des groupes armés en vue de les dissuader de mener des actions hostiles⁸⁸⁶. Dans son exposé, le commandant de la force de la MINUL a quant à lui souligné la nécessité d'évaluer au sein de la mission l'entraînement qui était dispensé préalablement au déploiement, recommandant la mise en place au sein des quartiers généraux des différentes forces d'un mécanisme pour ce faire, qui serait chargé d'aider la direction à maintenir les contingents en condition pour qu'ils puissent assurer leur mission⁸⁸⁷. Axant son exposé sur les effets qu'une coopération planifiée entre missions pouvait avoir sur la capacité de gestion des crises de la mission, le commandant de la force de l'ONUCI a décrit la façon dont le cadre de coopération existant entre la MINUL et l'ONUCI avait permis d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles dans ces deux missions adjacentes, et cité les domaines dans lesquels on pouvait améliorer cette coopération, ainsi que les principaux obstacles en la matière⁸⁸⁸.

Après ces exposés, les membres du Conseil se sont en général accordés à dire que la complexité croissante des tâches confiées aux opérations de maintien de la paix, conjuguée aux contraintes budgétaires, appelait l'adoption de nouvelles méthodes telles que l'utilisation des nouvelles technologies et la coopération des missions entre elles, à condition de se limiter aux cadres convenus et de décider au cas par cas. Dans l'ensemble, les orateurs se sont également montrés favorables à l'idée d'évaluer au sein de la mission la formation dispensée préalablement au déploiement, ce qui était essentiel pour garantir l'efficacité et maintenir l'état de préparation.

Maintien de la paix et coopération entre missions

Dans son exposé au Conseil, le 12 décembre 2012, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a souligné qu'il n'existait pas de définition officielle agréée de la coopération intermissions, et que les modalités pratiques en avaient été définies au cas par cas. Il a également relevé que ce

⁸⁸² S/PV.6789, p. 2 et 3.

⁸⁸³ Ibid., p. 4 à 6.

⁸⁸⁴ Ibid., p. 6.

⁸⁸⁵ Ibid., p. 8.

⁸⁸⁶ S/PV.6987, p. 2 et 3.

⁸⁸⁷ Ibid., p. 4 et 5.

⁸⁸⁸ Ibid., p. 6 à 7.

type de coopération était devenu de plus en plus attrayant au cours des dernières années, en raison principalement de quatre facteurs particuliers : le manque récurrent de certains équipements critiques, qui empêchait les missions de mettre en œuvre leur mandat, en particulier en période électorale ou de crise sécuritaire ; les appels répétés de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en faveur d'une meilleure synergie entre missions déployées dans des conditions de proximité géographique ; la nécessité, engendrée par la crise financière mondiale, d'une plus grande rigueur encore dans l'utilisation des ressources ; le caractère d'outil flexible, par définition, de la coopération entre missions. En conclusion, il a dit que la coopération intermissions était un outil que l'on utilisait, parfois, non par choix, mais par nécessité, à titre temporaire et à une échelle relativement limitée, et que le consentement des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police, des gouvernements hôtes et du Conseil de sécurité resterait un principe de facilitation essentiel⁸⁸⁹.

À la même séance, la Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions a déclaré que, sous l'angle de l'appui aux missions, la coopération entre missions consistait à faire en sorte que les contingents et le personnel civil, ainsi que les équipements militaires et autres puissent être redéployés vers une autre mission à tout moment, disponibles de manière continue lorsqu'ils se trouvaient sur un site temporaire pour cause de démarrage d'une mission ou de situation de crise, et enfin, le moment venu, restitués à leur lieu d'origine et à leur utilisation prévue. S'agissant du démarrage des missions, elle a fait observer que les retards de déploiement d'une présence sur le terrain pouvaient amenuiser les chances qu'avait une mission de s'acquitter de son mandat avec succès. Ainsi, l'appui reçu d'autres missions des Nations Unies au Moyen-Orient avait été essentiel pour la mise en place rapide de la Mission de supervision des Nations Unies en République arabe syrienne au début de 2012⁸⁹⁰.

Au cours du débat, les membres du Conseil ont fait un éloge généralisé des différents exemples de dispositifs fonctionnels de coopération entre missions, s'accordant à dire qu'une coopération temporaire accrue entre missions géographiquement proches pourrait en accroître l'efficacité. Certaines délégations ont néanmoins exprimé des préoccupations : le représentant des États-Unis a insisté sur la nécessité de veiller à ne pas aider une mission au détriment d'une autre, à ne pas confier aux pays fournisseurs de contingents une tâche quand ils s'étaient attelés à s'acquitter d'une autre, et à ne pas laisser des mesures

d'urgence se substituer aux processus de planification et de préparation à long terme⁸⁹¹. Dans le même ordre d'idées, le représentant de la Fédération de Russie s'est dit préoccupé de ce que le renforcement d'une mission au prix de l'affaiblissement d'une autre implique, dans les faits, une modification de leur mandat, ce qui nécessiterait le consentement du Conseil⁸⁹².

Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : une approche multidimensionnelle

Le 21 janvier 2013, le Conseil a tenu un débat public portant sur une approche multidimensionnelle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Au cours du débat, le Conseil a adopté la résolution 2086 (2013), dans laquelle il a, entre autres, souligné que les activités de maintien de la paix des Nations Unies devaient être menées de manière à favoriser la consolidation de la paix au sortir des conflits et estimé que les missions de maintien de la paix multidimensionnelles jouaient un rôle important.

Le Secrétaire général a déclaré que si les opérations contemporaines étaient plus variées et plus complexes que jamais, le maintien de la paix demeurerait un investissement très rentable qui permettait de progresser vers une stabilité durable, et qu'aucun autre instrument international ne conjugait aussi efficacement les efforts déployés dans les domaines politique, de la sécurité, de l'état de droit et des droits de l'homme. Il a ajouté que le projet de résolution soulignait à juste titre que c'était aux gouvernements qu'il incombait en premier lieu d'identifier les priorités dans le domaine de la consolidation de la paix et que les missions de maintien de la paix jouaient un rôle vital sur les plans de l'inclusivité et de l'édification des institutions, autant de conditions d'une importance critique pour prévenir la reprise d'un conflit⁸⁹³.

Près de 60 intervenants ont pris la parole au cours du débat. Ils se sont félicités, de manière générale, du surcroît d'attention qu'engendrait la complexité croissante des conflits contemporains à l'égard du couple maintien de la paix-consolidation de la paix, une démarche intégrée de ce type conduisant à des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix. Plusieurs intervenants ont souligné le caractère primordial du principe de l'appropriation nationale des processus dès les toutes premières phases des activités de consolidation de la paix si l'on voulait que le retrait graduel des effectifs des missions de maintien de la paix se passe bien tout en jetant les fondements d'une

⁸⁸⁹ S/PV.6886, p. 2 à 4.

⁸⁹⁰ Ibid., p. 4 et 5.

⁸⁹¹ Ibid., p. 17.

⁸⁹² Ibid., p. 20.

⁸⁹³ S/PV.6903, p. 2 et 3.

paix durable⁸⁹⁴. Un certain nombre d'intervenants ont également mis en exergue l'importance, pour une transition réussie du maintien de la paix à la consolidation de la paix, de l'appui apporté par le Conseil, en coordination avec le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents⁸⁹⁵. Le représentant de la

⁸⁹⁴ Ibid., p. 6 (Australie), p. 8 (République de Corée), p. 23 (Maroc), p. 25 (Luxembourg), p. 27 (Égypte, au nom du Mouvement des pays non alignés), p. 28 (Nouvelle-Zélande), p. 31 (Afrique du Sud), p. 32 (Indonésie), p. 34 (Union européenne), p. 41 (Chili), p. 47 (Cuba), p. 54 (Suède), p. 69 (Namibie), p. 74 (Monténégro) et p. 76 (Bénin).

⁸⁹⁵ Ibid., p. 12 (Guatemala), p. 16 (France), p. 23 (Maroc), p. 24 (Azerbaïdjan), p. 27 (Égypte, au nom du

Fédération de Russie a fait observer, cependant, que les opérations de maintien de la paix ne pouvaient pas assumer la responsabilité de la consolidation de la paix à long terme et qu'elles devaient coordonner leurs activités avec d'autres acteurs clefs. Il a également mis en garde contre l'interprétation de plus en plus large des mandats du Conseil tant par les États que par le Secrétariat, s'agissant en particulier des normes du droit international humanitaire pour la protection des civils dans les conflits armés⁸⁹⁶.

Mouvement des pays non alignés), p. 31 (Afrique du Sud), p. 41 (Chili), p. 47 (Cuba), p. 51 (Thaïlande), p. 60 (Ouganda), p. 69 (Namibie) et p. 71 (Zimbabwe).

⁸⁹⁶ Ibid., p. 19 et 20.

Séances : opérations de maintien de la paix des Nations Unies

<i>Séance et date</i>	<i>Question subsidiaire</i>	<i>Autres documents</i>	<i>Invitations adressées au titre de l'article 37</i>	<i>Invitations adressées au titre de l'article 39 et autres invitations</i>	<i>Intervenants</i>	<i>Décision et vote (pour-contre- abstentions)</i>
S/PV.6740 26 mars 2012				Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions	Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions	
S/PV.6789 20 juin 2012				Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, commandant de la force de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), commandant de la force et Chef de Mission de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), commandant de la force de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et commandant de la force de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)	Tous les membres du Conseil et tous les invités	
S/PV.6886 12 décembre 2012				Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions	Tous les membres du Conseil ^a , Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions	

<i>Séance et date</i>	<i>Question subsidiaire</i>	<i>Autres documents</i>	<i>Invitations adressées au titre de l'article 37</i>	<i>Invitations adressées au titre de l'article 39 et autres invitations</i>	<i>Intervenants</i>	<i>Décision et vote (pour-contre-abstentions)</i>
S/PV.6903 21 janvier 2013	Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : une approche multidimensionnelle Lettre datée du 1 ^{er} janvier 2013, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Pakistan auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/2013/4)	Projet de résolution présenté par tous les membres du Conseil ^b (S/2013/27)	40 États Membres ^c	Chef de la délégation de l'Union européenne auprès de l'Organisation des Nations Unies	Secrétaire général, tous les membres du Conseil ^d , Chef de la délégation de l'Union européenne auprès de l'Organisation des Nations Unies et 39 invités au titre de l'article 37 ^e	Résolution 2086 (2013) 15-0-0
S/PV.6987 26 juin 2013				Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, commandant de la force de la MONUSCO, Commandant de la force de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), commandant de la force de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), conseiller militaire de l'ONU	Tous les membres du Conseil et tous les invités	

^a Le Portugal était représenté par son ministre d'État, ministre des affaires étrangères et l'Inde par son secrétaire adjoint au ministère des affaires étrangères.

^b Argentine, Australie, Azerbaïdjan, Chine, États-Unis, Fédération de Russie, France, Guatemala, Luxembourg, Maroc, République de Corée, Royaume-Uni, Rwanda et Togo.

^c Afrique du Sud, Allemagne, Arménie, Bangladesh, Bénin, Brésil, Chili, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Égypte (au nom du Mouvement des pays non alignés), El Salvador, Fidji, Inde, Indonésie, Irlande, Japon, Kenya, Kirghizistan, Malaisie, Monténégro, Namibie, Népal, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Philippines, République-Unie de Tanzanie, Sénégal, Slovaquie, Soudan du Sud, Sri Lanka, Suède, Tchad, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay et Zimbabwe.

^d Le Pakistan était représenté par son secrétaire d'État aux affaires étrangères, la République de Corée par son vice-ministre des affaires multilatérales et mondiales, et l'Australie par son secrétaire parlementaire à la défense).

^e Le représentant des Philippines n'a pas fait de déclaration.