



HAL
open science

Les opérations de paix en 2020

Daniel Ventura

► **To cite this version:**

Daniel Ventura. Les opérations de paix en 2020. Paix et sécurité européenne et internationale, 2021.
halshs-03174197

HAL Id: halshs-03174197

<https://shs.hal.science/halshs-03174197>

Submitted on 7 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les opérations de paix en 2020

Daniel Ventura*

Maitre de conférences en droit public à l'Université Côte d'Azur
(Institut de la Paix et du Développement)

Résumé

L'ambition de cette contribution est de présenter de manière synthétique les informations juridiques et factuelles marquantes mettant à jour les opérations de paix. Elle ne vise pas à offrir un substitut au vivier incomparable d'informations factuelles et statistiques que constituent par exemple le répertoire de la pratique du Conseil de sécurité des Nations Unies (<https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/repertoire/subsidiary-organs-overview>) ou bien les bases de données du site internet peacekeeping.un.org, ou bien encore le *SIPRI yearbook*. Le lecteur pourra néanmoins y trouver une source complémentaire et utile d'informations juridiques relatives aux opérations de paix. La contribution abordera successivement les opérations de paix de l'ONU, qu'elles disposent ou non d'un mandat de force, les missions créées, achevées ou en transition, puis l'impact de la réforme du système onusien de maintien de la paix sur les opérations de paix et enfin les opérations menées en coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales.

Mots clés : Organisation des Nations unies, Charte des Nations unies, Conseil de sécurité, résolutions, Chapitre VII, menace à la paix et à la sécurité internationale, opération de maintien de la paix, mission de force, mission politique spéciale, processus de transition, réforme, conduite des opérations de paix, personnel, consolidation de la paix, performance, protection de civils, coopération, organisations régionales, organisations sous-régionales, organisations africaines, Union Européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Abstract

The ambition of this contribution is to present in a synthetic way the significant legal and factual information updating peace operations. It is not intended to offer a substitute for the incomparable pool of factual and statistical information that constitutes, for example, the directory of the practice of the United Nations Security Council (<https://www.un.org/securitycouncil/en/content/directory/subsidiary-organs-overview>) or the databases of the website peacekeeping.un.org, or even the *SIPRI yearbook*. The reader will nevertheless be able to find there a complementary and useful source of legal information relating to peace operations. The contribution will successively address the UN peace operations, whether or not they have a force mandate, the missions created, completed or in transition, then the impact of the reform of the UN peacekeeping system. on peace operations and finally operations carried out in cooperation between the United Nations and regional and sub-regional organizations.

Keywords : United Nations Organization, Charter of the United Nations, Security Council, resolutions, Chapter VII, threat to peace and international security, peacekeeping operation, mission of force, special political mission, transition process, reform, conduct of peace operations, personnel, peacebuilding, performance, protection of civilians, cooperation, regional organizations, sub-regional organizations, african organizations, European Union, North Atlantic Treaty Organization

Introduction

L'actualité des opérations de paix en 2020 est riche. Elle est marquée par le déploiement au sein des opérations de paix des effets de la restructuration du pilier « Paix et sécurité » de l'ONU et de la mise en œuvre de l'initiative « Action pour le maintien de la paix ». Cette actualité ne peut pas être indifférente non plus au contexte inédit de pandémie, qui a obligé l'Organisation à s'adapter et gérer les effets induits par la COVID-19 sur le déploiement, la relève et le rapatriement du personnel, ainsi que l'évolution des mandats des opérations en cours.

Si elle s'intéresse en premier lieu aux opérations de paix de l'ONU qui sont créées par le Conseil de sécurité sur le fondement de l'article 29 de la Charte des Nations Unies et qui constituent à ce titre des organes subsidiaires du Conseil de sécurité « opérant sur le terrain »¹, cette contribution porte également sur les opérations établies par d'autres organisations internationales, régionales ou sous-régionales ou bien même par certains États, en vertu d'un mandat ou d'une autorisation du Conseil de sécurité, que ce mandat ou cette autorisation soient explicitement fondés ou non sur le Chapitre VIII de la Charte. Ces deux grandes catégories d'opérations jalonnent ainsi cette contribution générale : la première, dédiée aux opérations de paix des Nations Unies en 2020 (I) et la seconde, relative aux autres opérations, à la coopération régionale et sous-régionale (II).

I. Les opérations de paix de l'ONU en 2020

L'actualité des opérations de paix de l'ONU en 2020 suppose de passer en revue un certain nombre d'informations importantes concernant l'actualisation des mandats de certaines opérations de paix onusiennes (I.1.). Cette actualité ne serait pas complète toutefois sans tenir compte du contexte particulier de réforme du système onusien du maintien de la paix. Il convient à ce titre de s'arrêter sur les textes, positions, faits relatifs à cette réforme, tant du point de vue de la gestion globale des opérations de paix (appréciation des situations de conflit, planification des opérations et remédiation aux causes profondes des conflits) que de la mise en œuvre concrète d'actions à l'échelle des opérations de paix en tant que telles (I.2.).

¹ Sur l'utilisation de cette classification, voir par exemple le *Répertoire de la Pratique du Conseil de Sécurité*, 2019, Part X, *Subsidiary organs of the Security Council : peacekeeping operations and special political missions*, p. 4.

I.1. Éléments notables concernant certaines opérations de paix onusiennes

Le tableau récapitulatif suivant montre qu'au cours de l'année 2020, le Conseil de sécurité des Nations Unies a prorogé les mandats de quinze opérations dont les mises à jour présentent des niveaux d'intérêt variables (I.1.1.). Deux processus de transition sont également à dénombrer et concernent la fin du mandat du BINUGBIS (Guinée-Bissau) et de la MINUAD (Soudan) (I.1.2.).

Opération de paix Les opérations avec * font l'objet de développements spécifiques ci-dessous Les opérations avec ** concernent les processus de transition et font également l'objet de développements spécifiques	Région de déploiement	Résolutions pertinentes	Nature de l'opération
BINUGBIS** (Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau)	Guinée-Bissau	S/RES/2512, 28 février 2020, unanimité Met fin au mandat au 31 décembre 2020	Transition d'une Mission politique spéciale vers une « Équipe de pays »
BINUH* (Bureau intégré des Nations Unies à Haïti)	Haïti	S/RES/2547, 15 octobre 2020, abstentions : Chine, Russie : Prorogation technique d'un an	Mission politique spéciale
FINUL* (Force intérimaire des Nations Unies au Liban)	Liban	S/RES/2539, 28 août 2020, unanimité : prorogation d'un an	Opération de maintien de la paix (mandat de force)
FISNUA* (Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei)	Soudan et Soudan du Sud	S/RES/2519, 14 mai 2020, unanimité : prorogation technique de 6 mois S/RES/2550, 12 novembre 2020, unanimité : prorogation de 6 mois	Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force)
FNUOD (Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement)	Syrie (Plateau du Golan)	S/RES/2530, 29 juin 2020, unanimité : prorogation de 6 mois S/RES/2555, 18 décembre 2020, unanimité : prorogation de 6 mois	Opération de maintien de la paix
MANUA* (Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan)	Afghanistan	S/RES/2543, 15 septembre 2020, unanimité Prorogation d'un an	Mission politique spéciale
MANUI (Mission d'assistance des Nations Unies en Irak)	Irak	S/RES/2522, 29 mai 2020, unanimité : prorogation d'un an	Mission politique spéciale
MANUL* (Mission d'appui des Nations Unies en Libye)	Libye	S/RES/2542, 15 septembre 2020, unanimité : prorogation d'un an	Mission politique spéciale
MANUSOM (Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie)	Somalie	S/RES/2516, 30 mars 2020, unanimité : prorogation technique de 3 mois S/RES/2540, 28 août 2020, prorogation d'un an	Mission politique spéciale

MINUAAH (Mission des Nations Unies en appui à l'Accord sur Hodeïda)	Yémen	S/RES/2505, 13 janvier 2020, unanimité : prorogation technique de 6 mois S/RES/2534, 14 juillet, unanimité : prorogation d'un an	Mission politique spéciale
MINUAD/MINUATS**	Soudan	S/RES/2559, 22 décembre 2020 : fin du mandat de la MINUAD à compter du 31 décembre 2020 S/RES/2524, 3 juin 2020 : création de la MINUATS	Transition d'une Opération de maintien de la paix avec mandat de force (MINUAD) vers une Mission politique spéciale (MINUATS)
MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental)	Sahara occidental	S/RES/2548, 30 octobre 2020, Abstentions : Russie ; Afrique du Sud : prorogation d'un an	Opération de maintien de la paix
MINUSCA* (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine)	République centrafricaine	S/RES/2552, 12 novembre 2020, unanimité : prorogation d'un an	Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force)
MINUSMA* (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies au Mali)	Mali	S/RES/2531, 29 juin 2020, unanimité : prorogation d'un an	Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force)
MINUSS* (Mission des Nations Unies au Soudan du Sud)	Soudan du Sud	S/RES/2514, 12 mars 2020, unanimité : prorogation d'un an	Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force)
MONUSCO* (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo)	République Démocratique du Congo	S/RES/2556, 18 décembre 2020, Abstention : Russie : prorogation d'un an	Opération de maintien de la paix (créée sur le fondement du Chapitre VII et bénéficiant d'un mandat de force)
UNFICYP* (Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre)	Chypre	S/RES/2506, 30 janvier 2020, unanimité : prorogation de 6 mois S/RES/2537, 28 juillet 2020, unanimité : prorogation de 6 mois	Opération de maintien de la paix

I.1.1. Les mises à jour des mandats des opérations de paix onusiennes en 2020

Les mises à jour des mandats des opérations onusiennes en 2020 concernent très principalement les volets de « protection des civils » et de soutien aux processus politiques. À ce titre, ces mises à jour illustrent parfaitement la logique onusienne consistant à donner la primauté à la politique dans la prévention et la résolution des conflits (voir *infra* I.2.). Elles seront présentées ci-dessous en distinguant selon que l'opération dispose d'un mandat de force (I.1.1.1.) ou non (I.1.1.2.).

I.I.I.I. Les opérations disposant d'un mandat de force

Au cours de l'année 2020, le Conseil de sécurité des Nations Unies a prorogé les mandats de force de sept opérations onusiennes en cours. Les mandats dits « robustes » et/ou « efficaces » concernent toujours la MONUSCO en République démocratique du Congo (S/RES/2556, § 27), la MINUSS au Soudan du Sud (S/RES/2414, § 7), la MINUSMA au Mali (S/RES/2531, § 18) et la MINUSCA en République centrafricaine (S/RES/2552, § 31). Chacune d'entre elles demeure autorisée à prendre « toutes les mesures nécessaires » ou bien à « user de tous les moyens nécessaires » pour mener à bien l'ensemble des activités inscrites dans leurs mandats et non pas uniquement la protection des civils face aux menaces qui pèsent sur ces derniers dans les zones de déploiement des missions. D'autres opérations ne disposent que d'un « mandat de force » plus relatif, aux fins de l'exécution de certains aspects seulement du mandat, en particulier la protection des civils et du personnel de la mission. C'est le cas au Soudan de la MINUAD (S/RES/2525, §§ 3 et 4) et de la FISNUA (S/RES/2550, § 12) ainsi que de la FINUL au Liban (S/RES/2539, préambule).

FINUL (Liban)

Le mandat de la FINUL demeure défini dans la résolution 1701 (2006). Il consiste toujours principalement à contrôler la cessation des hostilités dans le sud du pays et notamment le long de la ligne bleue mais aussi à accompagner et appuyer les forces armées libanaises à mesure de leur déploiement dans tout le sud, y compris le long de la ligne bleue, pendant qu'Israël retire ses forces armées du Liban.

Pour autant, dans le contexte des conséquences dramatiques des explosions dévastatrices survenues à Beyrouth le 4 août 2020, la résolution 2539 du 28 août 2020 autorisait la FINUL à prendre des mesures temporaires spéciales pour aider le Liban et son peuple². La résolution autorisait également la réduction à 13 000 militaires du plafond des effectifs fixé depuis 2006 à 15 000 militaires, ce seuil de 13 000 n'étant en tout état de cause pas atteint actuellement³.

FISNUA (Soudan et Soudan du Sud)

La FISNUA a été chargée par la résolution 1990 (2011) du 27 juin 2011 de surveiller et de vérifier le redéploiement de toutes les forces armées soudanaises et de l'Armée populaire de libération du Soudan ou de son successeur de la zone frontalière d'Abyei. Par sa résolution 2024 (2011) du 14 décembre 2011, le Conseil élargissait le mandat de la FISNUA pour y inclure une aide au Soudan et au Sud-Soudan pour assurer le respect de leur accord sur la sécurité des frontières et le soutien des activités opérationnelles du mécanisme conjoint de vérification et de surveillance des frontières.

Le mandat de la FISNUA est demeuré très largement identique depuis 2011. Par sa résolution 2469 (2019), le CSNU soulignait que l'évolution de la menace dans la zone d'Abyei justifiait de ramener le plafond des troupes autorisées de 4 140 à 3 550. Parallèlement, le Conseil portait les effectifs de police de 345 à 640. Ces plafonds ont été maintenus dans la Résolution 2550 (2020).

Le Conseil de sécurité a amorcé dans sa résolution 2550 le processus de retrait de la FISNUA, dans un contexte de détente relative des relations entre les deux États. Il a demandé en ce sens au SGNU de tenir des consultations conjointes avec les gouvernements soudanais, sud-soudanais et éthiopiens en ce qui concerne la stratégie de sortie de la FISNUA et

² S/RES/2539, 28 août 2020, § 28.

³ *Ibid.*, § 29.

d'élaborer des options en vue d'en permettre le retrait d'ici au 31 mars 2021⁴. Pour autant, la dégradation de la situation dans les premiers mois de l'année 2021 et les besoins croissants du Soudan du Sud en aide humanitaire ont rendu cette perspective temporairement caduque⁵.

MINUSCA (République centrafricaine)

Les tâches prioritaires de la MINUSCA ont évolué en 2019 pour tenir compte des conséquences de la signature, le 6 février 2019, de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine par les autorités de la République centrafricaine et 14 groupes armés⁶. Ces dernières sont demeurées identiques en 2020, à savoir, a) la protection des civils, b) le recours aux bons offices et l'appui au processus de paix, y compris à la mise en œuvre de l'Accord de paix, c) l'appui aux élections prévues en 2020 et 2021 ; d) l'aide à la mise en place de conditions de sécurité favorables à l'acheminement immédiat, complet, en toute sécurité et sans entrave de l'aide humanitaire⁷.

La principale nouveauté du mandat de la MINUSCA réside dans l'intégration d'une nouvelle Mission d'observateurs militaires de l'Union africaine en République centrafricaine (MOUACA) au titre des interlocuteurs de la MINUSCA avec lesquels cette dernière doit se coordonner afin de mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité en Centrafrique⁸.

Mise en place par le Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine en juillet 2020⁹, la MOUACA a pour fonction de superviser le déploiement et les activités des Unités spéciales mixtes de sécurité, lesquelles sont formées par la mission militaire de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA)¹⁰. La MOUACA et la MINUSCA signaient le 8 mai 2020 un protocole d'accord (MoU) précisant les procédures de déploiement, de sûreté et de sécurité, ainsi que de soutien logistique pour les activités assignées par le Conseil de la paix et de la sécurité de l'Union africaine¹¹.

MINUSMA (Mali)

Dans sa déclaration du 3 avril 2019, le Président du Conseil de sécurité déplorait les retards pris dans l'application de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, notant de surcroît que ces délais concourraient « à un vide politique et sécuritaire qui met en péril la sûreté et la sécurité du Mali, ainsi que la viabilité de l'accord »¹². Suggérant une possible « adaptation significative de la MINUSMA », le Président du CSNU plaidait en faveur d'un renforcement de l'efficacité de l'action de la MINUSMA qui prenne en compte « l'insécurité

⁴ S/RES/2550, 12 novembre 2020, § 31.

⁵ Voir en ce sens, S/RES/2575(2021), 11 mai 2021.

⁶ S/RES/2499, 15 novembre 2019, § 32.

⁷ S/RES/2552, 12 novembre 2020, § 31.

⁸ *Ibid.*, § 32 b) i).

⁹ Union africaine, Communiqué pour la 936^e réunion du Conseil de paix et de sécurité tenue le 10 juillet 2020, sur la situation en République centrafricaine, disponible en ligne : <https://www.peaceau.org/fr/article/communiqu%C3%A9-pour-la-936eme-reunion-du-cps-tenue-le-10-juillet-2020-sur-la-situation-en-republique-centrafricaine>.

¹⁰ Voir en ce sens : S/PV.8646, La situation en République centrafricaine.

¹¹ Union africaine, communiqué de presse, 22 mai 2020, disponible en ligne : <https://unoau.unmissions.org/mou-signed-between-african-union-observer-mission-central-african-republic-mouaca-and-united-nations>.

¹² Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 3 avril 2019, S/PRST/2019/2.

extrême, y compris dans le centre du Mali, et la menace que représentent les groupes terroristes »¹³.

Les options présentées par le Secrétaire général dans son rapport du 31 mai 2019 avaient une double teneur politique et sécuritaire. Sous l'angle politique, d'une part, le SGNU affirmait que la MINUSMA devait « continuer à accorder la priorité aux efforts visant à faciliter le rétablissement de l'administration de l'État, notamment en apportant son appui au redéploiement des Forces de défense et de sécurité maliennes dans le centre du pays et à la protection des civils »¹⁴. À cette fin, il recommandait l'adoption d'un plan global de redéploiement progressif des Forces de défense et de sécurité maliennes reconstituées et restructurées dans le nord et le centre du Mali, dans le cadre plus large d'une grande réforme du secteur de la sécurité¹⁵. Sous l'angle sécuritaire, d'autre part, le Secrétaire général recommandait que certaines unités de la MINUSMA soient reconfigurées, et que des capacités supplémentaires soient déployées, le tout en agissant de manière « plus souple et plus agile, et en adoptant une attitude proactive dans toutes [l]es zones de déploiement »¹⁶.

Par sa résolution 2480 adoptée le 28 juin 2019, le Conseil de sécurité a modifié le mandat de la Mission en tenant compte, de la double dynamique qui se dégage des recommandations du SGNU. Il a notamment ajouté une deuxième priorité stratégique au Mandat, à savoir faciliter la mise en œuvre d'une « stratégie malienne globale », dirigée par les autorités politiques et visant à protéger les civils, à réduire la violence intercommunautaire et à rétablir l'autorité et la présence de l'État ainsi que les services sociaux de base dans le centre du Mali¹⁷. Il a adapté par ailleurs la démarche du déploiement de la MINUSMA en l'axant sur « le dynamisme, la fermeté, la flexibilité et l'adaptabilité »¹⁸.

En 2020, la résolution 2531 adoptée le 29 juin a conservé cette nouvelle priorisation des tâches¹⁹. Entre-temps, le gouvernement malien avait adopté en décembre 2019 la « stratégie malienne globale » souhaitée par le CSNU, à savoir, la « Stratégie de stabilisation du centre du Mali » qui succède au « Plan de sécurisation intégrée des régions du centre » datant de 2017. Reprenant les recommandations du SGNU, cette nouvelle stratégie pour le centre du Mali se concentre moins sur l'aspect sécuritaire pour mettre au contraire l'accent sur les aspects politiques, la protection des civils, la réduction des violences intercommunautaires et le rétablissement et la présence de l'État ainsi que les services sociaux de base²⁰. Dans le même temps, la résolution 2531 fait une nouvelle fois évoluer les termes employés pour caractériser la démarche de la MINUSMA, employant désormais explicitement l'adjectif « robuste » qui n'apparaissait pas jusque-là²¹.

Parallèlement à cette évolution, la Résolution 2531 (2020) prorogeait encore l'autorisation donnée aux forces françaises déployées au Mali dans le cadre de l'opération Barkhane d'« user de tous moyens nécessaires » pour intervenir à l'appui d'éléments de la MINUSMA en cas de menace grave et imminente²². La résolution 2531 se « félicite »

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, 31 mai 2019, S/2019/454, § 84.

¹⁵ *Ibid.*, § 43.

¹⁶ *Ibid.*, § 78.

¹⁷ S/RES/2480, 28 juin 2019, § 20.

¹⁸ *Ibid.*, § 22.

¹⁹ S/RES/2531, 29 juin 2020, § 19.

²⁰ Voir en ce sens le Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali, 30 décembre 2019, S/2019/983, § 9.

²¹ S/RES/2531, 29 juin 2020, § 21. Le paragraphe 21 de résolution 2480 faisait référence au « dynamisme, la fermeté, la flexibilité et l'adaptabilité ».

²² *Ibid.*, § 41.

également de la mise en place de la task-force « Takuba », créée dans le sillage du sommet de Pau du 13 janvier 2020, qui est intégrée au commandement de l'opération Barkhane et composée de forces spéciales européennes.

MINUSS (Soudan du Sud)

Le mandat de la MINUSS, prorogé en mars 2020 pour une durée d'un an par la résolution 2514, reprend les priorités arrêtées en 2019, dans le contexte positif de la conclusion de l'« Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud » du 12 septembre 2018 signé entre les parties au conflit et décrétant un cessez-le-feu permanent²³. Ces priorités sont la protection des civils, l'appui à la fourniture de l'aide humanitaire, le soutien à la mise en œuvre de l'accord de paix, et la surveillance de la situation en matière de droits de l'homme et la conduction d'enquêtes, le cas échéant²⁴.

Dans un contexte de progrès encourageants, le Conseil de sécurité insiste sur le recours aux mesures de confiance²⁵ ainsi que sur la nécessité d'accorder la priorité au renforcement de la mobilité de la force, à des fins humanitaires et de protection des civils²⁶. Les discussions au sein du Conseil de sécurité, en marge du vote de la résolution 2514, montrent la volonté de ses membres de conserver pour un an au moins un mandat identique, le temps de constater la direction que prend le processus de paix, avant d'envisager au mieux la phase de consolidation de la paix²⁷.

MONUSCO (République démocratique du Congo)

En 2019 et dans le contexte de l'élection à la Présidence de Félix Tshisekedi, le CSNU avait redéfini les priorités stratégiques du mandat de la MONUSCO, en conservant la priorité stratégique de protection des civils et en remplaçant celle dédiée au soutien au processus électoral par un soutien à la stabilisation et au renforcement des institutions de l'État ainsi qu'aux principales réformes en matière de gouvernance et de sécurité²⁸.

Le mandat de protection des civils contenu dans la résolution 2556 (2020) invite notamment la MONUSCO à renforcer ses dispositifs d'alerte rapide et d'intervention, « notamment par l'enregistrement et l'analyse systématiques de son taux d'intervention », tout en veillant à ce que le risque de violences sexuelles en période de conflit « soit pris en compte dans les systèmes de collecte de données, d'analyse des menaces et d'alerte rapide de la Mission »²⁹.

La résolution 2556 aborde également le retrait futur de la MONUSCO. En ce sens, le CSNU y « approuve la stratégie commune de retrait progressif et échelonné de la MONUSCO et les grandes lignes du projet de transition, ainsi que les retraits planifiés du Kasai, en 2021, et, progressivement, du Tanganyika, en 2022, le renforcement graduel de la présence de la MONUSCO dans les trois provinces où des conflits ouverts persistent »³⁰. Il est patent, néanmoins que la résolution 2556 proroge pour l'heure le mandat d'intervention de la Brigade d'intervention de protection des civils et de neutralisation des groupes armés créée par la résolution 2098 (2013), tout en rappelant une nouvelle fois son caractère

²³ Voir en ce sens la résolution S.RES/2459 du 15 mars 2019.

²⁴ S/RES/2514, 12 mars 2020, § 8.

²⁵ *Ibid.*, § 15.

²⁶ *Ibid.*, § 16.

²⁷ Voir par exemple, S/PV.8741, 4 mars 2020, exposé du représentant de la France, p. 8.

²⁸ S/RES/2463, 29 mars 2019, § 29 ii).

²⁹ S/RES/2556, 18 décembre 2020, § 29, i) h).

³⁰ *Ibid.*, § 49.

« exceptionnel » et donc « sans créer de précédent ni remettre en cause les principes convenus régissant les opérations de maintien de la paix »³¹.

Le nombre maximal de personnel militaire demeure stabilisé dans la résolution 2556 après avoir été réduit de 16,215 à 14,000 par sa résolution 2502 (2019)³². Le nombre maximal de personnel de police est passé quant à lui de 391 à 591 alors que le CSNU invitait le Secrétariat à envisager de réduire encore les effectifs militaires et la zone d'opérations de la MONUSCO, compte tenu de l'évolution positive de la situation sur le terrain³³.

Le CSNU prie enfin le Secrétaire général de lui fournir d'ici à septembre 2021 un plan de transition dans lequel il définira les modalités pratiques de transfert des tâches au Gouvernement de la République démocratique du Congo, à l'équipe de pays des Nations Unies et aux parties concernées³⁴.

La résolution 2556 a été adoptée avec l'abstention de la Russie³⁵. La Russie considère en effet que les paragraphes de la résolution relatifs à l'aide humanitaire d'urgence « diluent » les principes directeurs établis par la résolution de l'AGNU 46/182 en date du 19 décembre 1991 dénommée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies ». En vertu de ces principes, l'aide « devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »³⁶. Or, la résolution 2556 « enjoint à toutes les parties » d'autoriser l'acheminement rapide de l'aide humanitaire « dans de bonnes conditions de sécurité et sans entrave et sans délai » et « dans le respect des dispositions applicables du droit international »³⁷. Il est notable que les États-Unis, sans pour autant s'abstenir, ont également émis une réserve quant à ce paragraphe qui « donne à penser qu'un accès humanitaire sûr, rapide et sans entrave est requis par le droit international, sans exception », alors que la position américaine consiste à affirmer que n'existe aucune obligation juridique internationale universelle et illimitée en ce sens³⁸.

I.1.1.2. Les autres opérations

BINUH (Haïti)

Le Bureau intégré des Nations Unies à Haïti est une Mission politique spéciale établie par la résolution 2476 (2019) du 25 juin 2019 pour une durée initiale d'un an, à compter de la fermeture de la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH). Le BINUH a été chargé de conseiller le Gouvernement haïtien afin de promouvoir et de renforcer la stabilité politique et la bonne gouvernance, de préserver et de favoriser un environnement pacifique et stable, et de protéger et de promouvoir les droits humains.

La résolution 2547 adoptée par le CSNU le 15 octobre 2020 n'effectue qu'une prorogation technique du mandat de la BINUH pour une nouvelle durée d'un an. Les membres du CSNU

³¹ *Ibid.*, § 22.

³² *Ibid.*, § 23.

³³ *Ibid.*, § 23.

³⁴ *Ibid.*, § 50.

³⁵ Lettre datée du 19 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, S/2020/1265, annexe XVII, p. 38.

³⁶ A/RES/46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », 19 décembre 1991, annexe, § 3.

³⁷ S/RES/2556, 29 mars 2019, §35.

³⁸ Lettre datée du 19 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, S/2020/1265, annexe XVIII, p. 39.

ont toutefois adopté à son égard des vues divergentes quant à son efficacité. La Chine et la Russie, qui se sont abstenues, considèrent que le mandat de la BINUH n'est pas à la hauteur de l'impasse politique dans laquelle se trouve Haïti, de la détérioration des conditions de sécurité et de la dégradation de ses moyens de subsistance³⁹. Bien qu'ayant voté en faveur de la Résolution, la République dominicaine a également regretté que les discussions n'aient pas abouti à un mandat multidimensionnel plus solide, axé sur la lutte contre la corruption et la violence des gangs et « comprenant au moins le renforcement des garanties des droits de l'homme et du principe de responsabilité en Haïti »⁴⁰. La France et les États-Unis ont considéré de leur côté que les travaux du BINUH étaient cruciaux et son mandat bien dimensionné pour renforcer l'état de droit, promouvoir la stabilité et à protéger les droits humains⁴¹.

MANUA (Afghanistan)

Le mandat de la MANUA consiste principalement à apporter une aide, par ses bons offices, au processus de paix mené par les Afghans, à appuyer les processus électoraux, soutenir la coopération régionale, promouvoir les droits de l'homme ainsi qu'appuyer l'action du Gouvernement afghan pour améliorer la gouvernance et renforcer l'état de droit.

Dans le contexte des négociations intra-afghanes débutées à Doha le 12 septembre 2020, la résolution 2543 en date du 15 septembre a légèrement renforcé le mandat de la MANUA en mettant l'accent sur la réalisation de mesures de confiance pour réduire davantage la violence, avec pour horizon la conclusion par les parties au conflit d'un cessez-le-feu permanent et global. Le CSNU demande notamment à la MANUA de renforcer ses moyens de signaler les violations et atteintes contre des enfants, et de dialoguer avec l'ensemble des parties au conflit pour les amener à prendre des engagements et mesures concrets afin de faire cesser et prévenir les violations et atteintes contre les enfants⁴².

UNFICYP (Chypre)

Le mandat de l'UNFICYP est demeuré inchangé en 2020. Néanmoins, la demande répétée du Conseil de sécurité auprès de l'UNFICYP consistant à ce qu'elle crée un mécanisme efficace en vue de contacts militaires directs entre les deux parties et toutes les parties concernées⁴³ a donné lieu à une proposition déposée le 1^{er} mai 2020 qui ne s'était toutefois pas encore concrétisée en janvier 2021⁴⁴.

Le mandat de l'UNFICYP se déploie dans un contexte de regain de tensions notamment dû à la prospection d'hydrocarbures en Méditerranée orientale. En l'espèce, la réunion trilatérale des dirigeants chypriotes et du Secrétaire général du 25 novembre 2019 à Berlin n'avait pas permis de relancer les pourparlers de paix.

MANUL (Libye)

Le mandat de la MANUL consiste à soutenir les efforts déployés par la Libye pour rétablir la sécurité et l'ordre publics, à promouvoir l'État de droit, engager un dialogue politique et favoriser la réconciliation nationale, à étendre l'autorité de l'État, à promouvoir et à

³⁹ CSNU, 8768^e séance, jeudi 15 octobre 2020, S/PV.8768, intervention de Vassili Nebenzia (Russie) et de Zhang Jun (Chine).

⁴⁰ *Ibid.*, intervention de Singer Weisinger (République dominicaine).

⁴¹ *Ibid.*, interventions de Nicolas de Rivière (France) et de Kelly Craft (États-Unis).

⁴² S/RES/2543, 15 septembre 2020, § 6 g. Voir, par comparaison la résolution 2489(2019), § 5 g.

⁴³ Cette demande était notamment renouvelée dans sa résolution 2506 du 30 janvier 2020, § 6.

⁴⁴ Rapport du Secrétaire général, *Opération des Nations Unies à Chypre*, 8 janvier 2021, S/2021/4, § 15.

protéger les droits de l'homme et à soutenir la justice de transition, à amorcer le redressement économique et à coordonner le soutien international.

Dans le contexte du regain d'hostilités toujours en cours en Libye, la résolution 2486 (2019) avait ajouté au mandat de la MANUL la mission d'appuyer un éventuel cessez-le-feu⁴⁵. La résolution 2542 (2020) reproduit intégralement le mandat défini en 2019. Elle modifie néanmoins l'ordre des priorités en intégrant directement au sein des tâches principales, celles d'entre elles qui étaient présentées jusqu'alors comme applicables « sous réserve des contraintes opérationnelles et des conditions de sécurité ». Il en va notamment de l'appui aux principales institutions libyennes, de la coordination de l'assistance internationale et de la surveillance de la situation des droits de l'homme qui intègre explicitement les violences sexuelles fondées sur le genre et liées aux conflits⁴⁶.

La résolution 2542 a été adoptée malgré l'abstention de la Russie et de la Chine⁴⁷. La Russie reproche au CSNU de demander au Secrétaire-général de lui faire des propositions pour assurer une surveillance efficace du cessez-le-feu, le cas échéant, sous les auspices de l'ONU⁴⁸. Invoquant le « principe fondamental » du consentement des parties intéressées, la Russie considère que la surveillance de la cessation des hostilités ne doit pas y déroger et que l'ensemble des parties libyennes doit consentir aux solutions proposées pour la Libye⁴⁹. La position de la Chine est identique mais étend la problématique du consentement de toutes les parties aux questions relatives aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes⁵⁰.

I.1.2. Les créations, achèvements de missions et les transitions

La restructuration du pilier « Paix et sécurité » de l'Organisation des Nations Unies, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, a incontestablement favorisé la gestion efficace des transitions de mission. En regroupant les divisions régionales au sein de structures régionales uniques et communes au Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et au Département des opérations de paix, la réforme engagée par le Secrétaire général en 2017 a permis de surmonter les obstacles que posait antérieurement le transfert de responsabilités d'un département du siège vers un autre⁵¹. Ces nouvelles structures ont été à l'œuvre pour gérer les deux processus de transition dénombrés en 2020.

- Processus de transition de la MINUAD (OMP) vers la MINUATS (Mission politique spéciale)

La résolution 2559 du 22 décembre 2020 a mis fin au mandat de la MINUAD à compter du 31 décembre 2020, soit un peu moins de trois mois après la signature de l'Accord de paix de Djouba, le 3 octobre 2020, par le Gouvernement soudanais, le Front révolutionnaire soudanais et la faction Minni Minawi du Mouvement de libération du Soudan.

Le retrait puis la liquidation de la MINUAD étaient déjà envisagés dans la résolution 2494 du 31 octobre 2019. Le Document constitutionnel sur la mise en place d'un nouveau

⁴⁵ S/RES/2486, 12 septembre 2019, § 1 iv.

⁴⁶ S/RES/2542, 15 septembre 2020, § 1.

⁴⁷ CSNU, 8758^e séance, mardi 15 septembre 2020, S/PV.8758.

⁴⁸ S/RES/2542, 15 septembre 2020, §§ 4 et 5.

⁴⁹ CSNU, 8758^e séance, mardi 15 septembre 2020, S/PV.8758, intervention de Vassili Nebenzia, Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès des Nations Unies.

⁵⁰ *Ibid.*, intervention de Geng Shuang, Représentant permanent adjoint de la République populaire de Chine auprès des Nations Unies.

⁵¹ Voir en ce sens le Rapport du Secrétaire général « Examen de la mise en œuvre de la réforme du dispositif de paix et de sécurité » 20 juillet 2020, A/75/202, § 23.

gouvernement de transition avait en effet été signé le 19 août 2019 et des négociations de paix avaient débuté le 14 octobre 2019. La transition politique étant devenue l'objectif fondamental et primordial au Soudan, il était justifié qu'un mécanisme spécifiquement dédié à cette tâche, centré sur le soutien politique et technique, remplace la mission de maintien de la paix « robuste », compte tenu du stade avancé de la transition au Darfour⁵².

L'option recommandée fut donc la mise en place d'une présence intégrée de soutien politique mais également de soutien à la consolidation de la paix sans avoir recours aux armes, pouvant capitaliser sur plusieurs atouts de la MINUAD et notamment son expérience, son savoir-faire et ses acquis en matière d'appui à l'instauration et à la consolidation de la paix. La résolution 2524 adoptée le 3 juin 2020 a créé la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS) et priait cette dernière d'établir un mécanisme de liaison avec les États fondé sur les enseignements tirés du mécanisme propre à la MINUAD⁵³.

Le mandat de la MINUATS, défini au paragraphe 2 de la résolution 2524, consiste à soutenir la transition politique et les avancées vers une gouvernance démocratique ; à appuyer les processus de paix et la mise en œuvre des futurs accords de paix ; à appuyer la consolidation de la paix, la protection des civils et l'état de droit au Darfour et dans les Deux Zones et appuyer la mobilisation de l'assistance économique et de l'aide au développement et la coordination de l'aide humanitaire.

Le retrait progressif des effectifs de la composante militaire et de la composante Police de la MINUAD devait s'achever le 30 juin 2021, tout en autorisant, pour la durée du retrait et de la liquidation de la MINUAD, le maintien d'une unité de garde composée d'effectifs existants de la MINUAD, afin de protéger le personnel, les installations et les biens de l'Opération⁵⁴.

La phase de transition de la MINUAD à la MINUATS est voulue « graduelle, échelonnée et efficace », fondée sur un calendrier précis de transfert progressif des responsabilités concernant les activités pour lesquelles les deux missions ont des priorités et des objectifs stratégiques communs au Darfour, ainsi que sur un échange systématique d'informations et d'analyses⁵⁵.

- Processus de transition du BINUGBIS (Mission politique spéciale) vers l'équipe de pays des Nations Unies

La résolution 2512 du CSNU adoptée le 28 février 2020 a mis fin au mandat du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) au 31 décembre 2020. Elle vient clore un cycle de trois phases élaboré par le Secrétaire général en décembre 2018⁵⁶ : une phase électorale jusqu'en juin 2019 au cours de laquelle le BINUGBIS avait pour priorité d'apporter un appui aux élections législatives et présidentielles prévues en 2019 ; une phase postélectorale intégrant la mise en place d'un plan de transition et la fermeture des bureaux régionaux du BINUGBIS avant le 31 décembre 2019 ; enfin, une phase de transition incluant la réduction progressive des effectifs, le transfert des tâches à l'équipe de pays des Nations Unies, au Bureau des Nations Unies pour

⁵² Voir en ce sens, le Rapport spécial du Président de la Commission de l'Union africaine et du Secrétaire général de l'ONU sur l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) et la présence de suivi de l'Opération, S/2020/202, 12 mars 2020, § 66.

⁵³ S/RES/2524, 3 juin 2020, § 7.

⁵⁴ S/RES/2559, 22 décembre 2020, § 3.

⁵⁵ *Ibid.*, § 8.

⁵⁶ Rapport spécial du Secrétaire général – Évaluation stratégique du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, 6 décembre 2018, S/2018/1086.

l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) et aux partenaires internationaux jusqu'au 31 décembre 2020.

Le mandat du BINUGBIS donnait la priorité au soutien au dialogue politique et au processus de réconciliation nationale, au renforcement des institutions et à l'assistance à la Commission de consolidation de la paix des Nations unies. Le BINUGBIS bénéficiait de la présence militaire parallèle de la Mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en Guinée-Bissau (ECOMIB) qui lui a fourni une solide garantie de sécurité jusqu'à son retrait en septembre 2020.

Dans le contexte de la reconnaissance de la victoire d'Umaro Sissoco Embalo à l'élection présidentielle de décembre 2019, la résolution 2512 prépare le processus de transition de la BINUGBIS à l'équipe de pays des Nations Unies, afin de consolider les acquis obtenus par le BINUGBIS et minimiser le risque de rechute dans une crise politique ou sécuritaire. Il est notable que l'équipe de pays des Nations Unies en Guinée-Bissau collaborait déjà avec le BINUGBIS depuis sa création en 2009, ce qui facilite d'autant le transfert de responsabilité.

Le changement de configuration de la présence des Nations Unies en Guinée-Bissau symbolise le déplacement du curseur des priorités, de la paix et la sécurité vers le développement de l'État à plus long terme. Une telle transition signifie d'ailleurs que le CSNU a vocation à se dessaisir de la situation dans son agenda⁵⁷.

1.2. L'impact de la réforme du système onusien de maintien de la paix sur les opérations de paix

La réforme structurelle du pilier « Paix et sécurité » de l'ONU, présentée par le secrétaire général des Nations Unies dans son rapport du 1^{er} mars 2018⁵⁸, a abouti à la création, au 1^{er} janvier 2019, du Département des opérations de paix et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix. Les modifications structurelles apportées au pilier « Paix et sécurité » ne constituent néanmoins qu'une facette seulement de la réforme plus globale de l'architecture onusienne du maintien de la paix. Comme l'a exposé le SGNU, « les changements structurels importent moins que leurs effets sur les contextes où le pilier Paix et sécurité mène ses activités »⁵⁹. C'est à ce titre que le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix ont recensé en 2020 neuf initiatives réunies en trois objectifs afin d'accroître l'efficacité du pilier Paix et sécurité⁶⁰ :

Le premier objectif est centré sur l'« approche intégrée » des acteurs du maintien de la paix, autour de processus politiques. Cela signifie d'une part de privilégier le maintien de la paix comme outil politique en renforçant en ce sens les mandats politiques et de bons offices des OMP. Cela signifie d'autre part d'intégrer l'ensemble des parties prenantes à cette fin, en renforçant par exemple les partenariats avec les organisations régionales, ou bien en facilitant les transitions de mission.

⁵⁷ Pour une étude récente sur le processus de transition des Missions politiques spéciales aux Équipes de pays des Nations Unies, voir A. Sarfati, « Transitions from UN Special Political Missions to UN Country Teams », International Peace Institute, Avril 2021, 11p. Disponible en ligne : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2021/04/2104_Transitions-from-SPMs.pdf.

⁵⁸ Rapport du Secrétaire général sur les prévisions budgétaires révisées au titre de la réforme du dispositif de paix et sécurité, 1^{er} mars 2018, A/72/772.

⁵⁹ Rapport du Secrétaire général, Examen de la mise en œuvre du dispositif de paix et de sécurité, Rapport du Secrétaire général, 20 juillet 2020, A/75/202, § 55.

⁶⁰ *Ibid.*, annexe, p. 21.

Le second objectif concerne l'amélioration de la coordination du pilier « paix et sécurité » avec les acteurs du développement. Il suppose d'accroître l'impact de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, du Fonds pour la consolidation de la paix, et de renforcer le partenariat avec la Banque mondiale.

Le troisième objectif, enfin, consiste à « garantir la cohérence, la souplesse et l'efficacité de l'organisation » en faisant en sorte que les deux Départements nouvellement créés partagent systématiquement une approche identique quant à la finalité de leur action.

Aux initiatives relatives au pilier « Paix et sécurité » dans son ensemble répond plus spécifiquement la « Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » qui est axée quant à elle sur le fonctionnement même des opérations de paix. Structurée en huit volets thématiques, elle vise à « renforcer la capacité qu'a l'Organisation d'honorer ses mandats en réformant la gestion, pour ainsi amplifier les effets du maintien de la paix »⁶¹.

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, chargé d'étudier toutes questions liées au fonctionnement des OMP s'est extensivement penché en 2020 sur les moyens de mettre en œuvre la Déclaration d'engagements. Elle n'avait pu adopter de recommandations en 2019, faute de consensus sur certaines questions, dont celles des capacités africaines de maintien de la paix et du financement du Fonds pour la paix de l'Union africaine. En mars 2020, le Comité a pu adopter par consensus son Rapport à l'issue de sa session de fond tenue du 17 février au 12 mars 2020 en reprenant les huit thèmes énoncés dans la Déclaration d'engagements communs⁶². Le Secrétaire général s'est par la suite prononcé en novembre 2020 sur l'application des recommandations du Comité spécial⁶³.

Les principaux chantiers de réforme concernent la conduite des OMP et du personnel de maintien de la paix (I.2.1.), la consolidation et la pérennisation de la paix (I.2.2.), le renforcement de la « performance » des opérations de paix (I.2.3.), le renforcement de la protection des civils (I.2.4.) et la lutte contre la pandémie de COVID-19 (I.2.5.).

I.2.1. Conduite des OMP et du personnel de maintien de la paix

- En matière de normes de conduite applicables à l'exploitation et atteintes sexuelles

Le Comité spécial des OMP s'est appuyé sur la liste des politiques et directives de l'ONU applicables à la conduite des OMP et de leur personnel pour établir une liste de propositions visant à renforcer leur régime de responsabilité⁶⁴. Au nombre de ces politiques et directives figurent la Politique « prévenir et combattre la violence sexuelle liée aux conflits dans le cadre des missions des Nations Unies » (2019, Réf. PK/G/2019.35), le Régime de responsabilité en matière de déontologie et de discipline dans les missions (2015, Réf. PK/G/2015.10), la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (2011, Réf. PK/G/21844) ou bien

⁶¹ Déclaration d'engagement communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, disponible en ligne : <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-fr.pdf>.

⁶² Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19.

⁶³ Rapport du Secrétaire général, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 3 novembre 2020, A/75/563.

⁶⁴ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, §§ 31 et s.

encore la Circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (2003, Réf. ST/SGB/2003/13).

S'appuyant sur la politique de tolérance zéro du Secrétaire général à l'égard de l'exploitation et des atteintes sexuelles, les recommandations du Comité spécial concernent en particulier les mécanismes de prévention. Le Comité plaide en ce sens pour que des cours de formation obligatoires, efficaces et ciblés sur l'exploitation et les atteintes sexuelles soient mis en place avant le déploiement des contingents. Il invite en outre les missions à proposer régulièrement à toutes les catégories de personnels des séminaires organisés sur place, en complément de la formation obligatoire⁶⁵.

Par ailleurs, dans le cadre de l'élaboration d'un cadre intégré de mesure de la performance des opérations (voir *infra* III.3.), le Comité considère que « la création et le maintien de conditions propres à prévenir toute forme de faute doivent faire partie des objectifs de performance fixés à tous les membres du personnel civil, et plus particulièrement aux hauts responsables »⁶⁶.

En ce qui concerne l'assistance aux victimes, le SGNU indiquait dans son rapport sur l'application des recommandations du Comité spécial de novembre 2020 que le Système de suivi de l'assistance aux victimes créé en juin 2018 avait été déployé dans l'ensemble des missions, afin de collecter des informations sur l'assistance et le soutien apportés aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels dans les opérations de paix de l'ONU⁶⁷.

- En matière de pratiques culturelles et religieuses

Dans le cadre de la priorité donnée aux processus politiques, le Comité spécial souligne que la bonne exécution d'un mandat suppose que « la mission connaisse les spécificités culturelles et religieuses de la zone où elle est déployée ». Le Comité invite en ce sens le SGNU à continuer de mener des initiatives en ce sens, l'objectif étant de « prévenir tout fait susceptible d'entamer la confiance que ces populations accordent à une mission des Nations Unies »⁶⁸.

- En matière d'utilisation de nouvelles technologies

L'utilisation de nouvelles technologies tend à se généraliser dans les opérations de maintien de la paix. En l'absence, pour l'heure, de stratégie onusienne globale visant à ce que l'utilisation des nouvelles technologies soit mise à profit des opérations, le Comité appuie les travaux en cours du SGNU et rappelle l'impératif de transparence, de respect de la vie privée et de confidentialité⁶⁹. Notons que le Département des opérations de paix a déjà mis au point, en 2019, une politique sur le renseignement dans le cadre du maintien de la paix (*Policy on peacekeeping-intelligence*) visant à encadrer l'acquisition, la collecte, l'analyse, l'utilisation et la diffusion de données traitées par les OMP⁷⁰.

⁶⁵ *Ibid.*, § 41.

⁶⁶ *Ibid.*, § 40.

⁶⁷ Rapport du Secrétaire général, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 3 novembre 2020, A/75/563, § 136.

⁶⁸ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 44.

⁶⁹ *Ibid.*, § 46.

⁷⁰ UN, Department of Peace Operations, *Policy on Peacekeeping-Intelligence*, Ref. 2019.08, disponible en ligne : <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/401051/Annex%20D%20-%20UN%20PKI%20Policy%20DPO%202019.pdf?sequence=34&isAllowed=y>.

1.2.2. Consolidation et pérennisation de la paix

Le Comité spécial a mis l'accent sur deux processus distincts, de forme et de fond, en ce qui concerne les activités de consolidation et de pérennisation de la paix. Le premier, de forme, concerne les stratégies de transition des missions de maintien de la paix vers les équipes de pays des Nations Unies et les autorités de l'État ; le second, de fond, concerne la priorité donnée à l'appui aux programmes de réforme au sein des États hôtes dans les secteurs de l'état de droit, de la gouvernance et de la sécurité.

À propos de la planification et de l'élaboration des stratégies de transition, le Comité spécial encourage le SGNU à se pencher sur la question « bien avant que ne soient réduits les effectifs d'une mission de maintien de la paix » et insiste pour « qu'une collaboration soit rapidement mise en place avec l'équipe de pays des Nations Unies et les autorités de l'État hôte concernant le transfert progressif des responsabilités à ces dernières, notamment pour ce qui est de la réalisation périodique d'évaluations conjointes des progrès accomplis en matière de renforcement des capacités et des moyens des institutions nationales »⁷¹. La collaboration entre les missions onusiennes et les gouvernements hôtes, dès les premiers pas de leur déploiement est considérée comme un vecteur de renforcement de la connaissance des besoins de développement à long terme des États hôtes⁷².

Concernant l'appui aux programmes de réformes d'autre part, le Comité spécial engage le SGNU à veiller à ce que les opérations qui en ont le mandat cherchent à remédier aux causes profondes du conflit, en fournissant aux États hôtes un appui plus poussé au renforcement de leurs capacités en matière de prestation de services de base, à la création de débouchés économiques pour les populations et à la mise en œuvre de réformes dans le domaine de l'état de droit et de la gouvernance⁷³. La promotion de l'état de droit est d'autant plus priorisée que le Comité spécial encourage à mettre ce principe au cœur des mandats des missions⁷⁴.

1.2.3. Renforcement de la « performance » des opérations de paix

La « performance » est au cœur du processus de réforme du fonctionnement des opérations de maintien de la paix, l'objectif étant de renforcer la souplesse et la réactivité des missions. À cette fin le SGNU a achevé en 2020 l'élaboration du « Système complet d'évaluation de la performance ». Celui-ci consiste d'une part en des outils d'évaluation et de contrôle des résultats obtenus par les opérations de maintien de la paix et permet d'assurer la collecte de données centralisées sur l'exécution de ces opérations afin d'en améliorer la planification et l'évaluation. Il comporte d'autre part des mesures visant à garantir l'application du principe de responsabilité et à motiver le personnel en reconnaissant notamment, les « performances exceptionnelles », le renforcement des capacités, les mesures correctives et administratives pour le personnel civil et d'autres mesures appropriées concernant tous les aspects du déploiement⁷⁵.

Selon le Secrétaire général, le Système complet d'évaluation de la performance avait été mis en place, en novembre 2020, dans huit missions : la MINUSCA, la MINUSS, la FINUL, l'UNFICYP, la MONUSCO, la MINUSMA, la MINUK et la Mission des Nations Unies pour

⁷¹ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 73.

⁷² *Ibid.*, § 81.

⁷³ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 74.

⁷⁴ *Ibid.*, § 75.

⁷⁵ *Ibid.*, § 88.

l'organisation d'un référendum au Sahara occidental – et est en cours de déploiement virtuel à la MINUAD⁷⁶. Ces missions ont commencé à recueillir des données trimestrielles, afin de repérer des tendances, de mesurer leur évolution dans le temps, et de pouvoir adresser des recommandations en vue d'améliorer l'exécution efficace des mandats.

Le renforcement des obligations en matière de performance ne concerne pas uniquement le fonctionnement de la mission en tant que telle mais encore l'ensemble de son personnel⁷⁷. En ce sens, le Département des opérations de paix et le Département de l'appui opérationnel ont élaboré un nouveau Programme de formation à destination du personnel civil et des membres de l'équipe de direction. Ce Programme met en œuvre le nouveau « Cadre d'appui opérationnel » qui vise à améliorer l'exécution des mandats par la délégation de pouvoirs, la décentralisation, l'intégration et la simplification du cadre réglementaire⁷⁸. En ce qui concerne la performance du personnel « en tenue », le SGNU indiquait dans son rapport de novembre 2020 que le dispositif de préparation au déploiement avait lui aussi été renforcé, « afin d'aider les pays fournisseurs de contingents et de personnel de police et ses propres services à assurer un déploiement rapide des unités militaires et des unités de police dûment entraînées »⁷⁹.

I.2.4. Renforcement de la protection des civils

Les mandats de protection des civils, apparus en 1999 dans le cadre du déploiement de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), ont considérablement évolué en une vingtaine d'années, tant du point de vue des activités prévues par ces mandats, de leurs moyens et outils à disposition que de la doctrine et des orientations qui leur sont sous-jacentes.

À ce titre, le Département des opérations de paix des Nations Unies a publié en novembre 2019 sa Politique révisée sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies⁸⁰. Cette Politique vise à faire évoluer le cadre conceptuel et les principes directeurs régissant la mise en œuvre des mandats de protection des civils, tout en intégrant la Déclaration d'engagements communs concernant les OMP de 2018. Elle s'organise autour de trois volets qui reflètent les meilleures pratiques et les enseignements tirés des opérations de maintien de la paix et de l'évolution de la pratique : I) « protéger par le dialogue et le contact » ; II) « assurer la protection physique » ; III) « créer un environnement protecteur ». Cette nouvelle Politique a été détaillée plus avant dans le *Handbook on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping* paru en mai 2020⁸¹.

Le volet « protection par le dialogue et le contact » vise à prévenir, atténuer et contrer les menaces pesant sur les OMP en prenant par exemple des mesures de confiance, en menant des projets à effet rapide ou en tenant des consultations avec la société civile locale. Ce volet est ainsi parfaitement conforme à la volonté de faire primer les processus politiques qu'exprimaient les Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le

⁷⁶ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 72.

⁷⁷ *Ibid.*, § 75.

⁷⁸ *Ibid.*, § 75.

⁷⁹ *Ibid.*, § 84.

⁸⁰ Département des opérations de paix, *Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Réf. 2019.17, disponible en ligne : http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400958/2019.17%20Protection%20of%20Civilians%20Policy_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

⁸¹ Département des opérations de paix, *Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook*, 2020, 229 p., disponible en ligne : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_poc_handbook_final_as_printed.pdf.

Département des opérations de paix afin d'accroître l'efficacité du pilier « Paix et sécurité »⁸². Le Comité spécial des OMP exhorte à ce titre les opérations à renforcer le dialogue avec la population pour mettre en œuvre les mandats de protection des civils⁸³. À titre d'exemple, le Secrétaire général indique que les dialogues directs menés par la MINUSCA avec des groupes armés en République centrafricaine ont permis de créer, localement, des zones exemptes d'armes⁸⁴. Plus généralement, le SGNU ajoute que les assistants chargés de la liaison avec les populations locales jouent un rôle essentiel pour appuyer les initiatives de dialogue et donc la mise en œuvre des mandats de protection des civils⁸⁵.

Le second volet, « assurer la protection physique », regroupe les activités menées par toutes les composantes de la mission pour protéger l'intégrité physique des civils. Il peut être mis en œuvre en recourant à une démonstration ou un emploi de la force, une menace de le faire, une simple présence visible dans des lieux stratégiques ou bien encore en aidant des individus à trouver refuge⁸⁶. Les évolutions les plus notables concernent le suivi et le signalement systématiques des violations des droits humains et se manifestent par une amélioration des méthodes de recueil et d'analyse des données. Ces données servent à l'évaluation complète des risques et des menaces ainsi qu'à l'élaboration de plans opérationnels et d'urgence pour la protection des civils. Le Secrétaire général cite par exemple les outils élaborés par la MINUSS, la MINUSMA, la FISNUA et la MINUAD afin de repérer en temps réel des zones de tension ou à risque, évaluer l'impact des opérations menées par sa force, ou bien encore recenser les facteurs de conflit liés aux questions de genre⁸⁷.

Le troisième volet, enfin, « créer un environnement protecteur », concerne en particulier les activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix plutôt que de cessation des conflits. Ces activités prennent la forme d'un appui à l'état de droit et d'un soutien aux autorités de l'État pour les aider à s'acquitter de leur responsabilité de protéger les civils. Elles peuvent se matérialiser par exemple par la réforme du secteur de la sécurité, ou bien des systèmes administratifs destinés à faciliter la prestation de services publics ou bien encore par le soutien aux juridictions pénales⁸⁸. En 2020, la MINUSCA a par exemple continué d'aider les autorités de la République centrafricaine à mettre en œuvre sa stratégie d'extension de l'autorité de l'État, que ce soit par la réforme de la sécurité et le plan national de défense, en étroite coordination avec l'EUTM-RCA, l'EUAM-RCA et la Mission d'observation de l'UA en République centrafricaine (MOUACA), ou bien en concourant à

⁸² Rapport du Secrétaire général, Examen de la mise en œuvre du dispositif de paix et de sécurité, Rapport du Secrétaire général, 20 juillet 2020, A/75/202, annexe, p. 21.

⁸³ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 129.

⁸⁴ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 45.

⁸⁵ *Ibid.*, § 45.

⁸⁶ Voir en ce sens, Département des opérations de paix, *Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Réf. 2019.17, § 54, disponible en ligne : http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400958/2019.17%20Protection%20of%20Civilians%20Policy_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

⁸⁷ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 47.

⁸⁸ Département des opérations de paix, *Politique sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Réf. 2019.17, §§ 71-77, disponible en ligne : http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400958/2019.17%20Protection%20of%20Civilians%20Policy_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

l'opérationnalisation et le bon fonctionnement de la Cour pénale spéciale chargée d'instruire les crimes les plus graves⁸⁹. Selon le Secrétaire général, l'appui de la MINUSCA à la Cour pénale spéciale a permis de juger 49 affaires graves et d'examiner près de 300 affaires grâce à des audiences itinérantes tenues à proximité des sites de protection des civils, avec l'appui de la MINUSS⁹⁰.

Pour synthétiser, le caractère éminemment transversal du renforcement de la protection des civils suppose d'intégrer systématiquement les mandats de protection dans l'ensemble des activités de développement des capacités des pays hôtes, ce que recommandait *in fine* le secrétaire général dans son rapport sur l'application des recommandations du Comité spécial des OMP⁹¹.

1.2.5. Lutte contre la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a nécessité de suspendre temporairement le mouvement de plus de 58 000 membres de contingent entre avril et juillet 2020. Le déploiement, la relève et le rapatriement du personnel n'a pu reprendre par la suite que dans des conditions très strictes (formation sur la COVID-19, mise en quarantaine de 14 jours dans le pays d'origine avant le déploiement, application des règles de distanciation physique et utilisation des équipements de protection individuelle notamment)⁹².

Dans ce contexte complexe, le Secrétaire général a toutefois relevé que la lutte contre la pandémie a été un terrain d'observation favorable des effets bénéfiques de la réforme institutionnelle du pilier « maintien de la paix », si ce n'est par la création rapide d'un groupe d'appui commun aux deux nouveaux départements et servant de cadre commun de coordination aux présences sur le terrain et au Siège pour proposer des solutions aux problèmes liés à la pandémie. Ce groupe d'appui a été pourvu de quatre objectifs : « aider, dans la mesure du possible, les autorités nationales à combattre la pandémie ; protéger le personnel des Nations Unies et préserver sa capacité de poursuivre les opérations critiques ; contribuer à endiguer et à atténuer la propagation du virus et veiller ainsi à ce que le personnel des Nations Unies ne soit pas un vecteur de contagion ; aider à protéger les communautés vulnérables et à poursuivre l'exécution des mandats »⁹³.

Jugeant que l'ampleur sans précédent de la pandémie de COVID-19 risquait de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité exigeait dans sa résolution 2532 du 1^{er} juillet 2020 la cessation générale et immédiate des hostilités dans toutes les situations dont il est saisi (à l'exception des opérations militaires dirigées contre les groupes terroristes) et demandait à toutes les parties à des conflits armés de prendre part à une pause humanitaire durable, de façon à permettre l'acheminement sûr de l'aide humanitaire et aux entités onusiennes de faire appliquer les objectifs du groupe d'appui dédié à la lutte contre la COVID⁹⁴.

La pandémie de COVID-19 a également eu un impact conséquent en matière d'évaluation et de formation du personnel des missions. Elle a par exemple précipité la suspension des visites d'inspection sur place, obligeant le SGNU à élaborer un ensemble de procédures

⁸⁹ S.RES/2552, 12 novembre 2020, § 31.

⁹⁰ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 51.

⁹¹ *Ibid.*, § 52.

⁹² Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 11.

⁹³ Rapport du Secrétaire général, Examen de la mise en œuvre du dispositif de paix et de sécurité, Rapport du Secrétaire général, 20 juillet 2020, A/75/202, § 43.

⁹⁴ S/RES/2532, 1^{er} juillet 2020.

provisoires de validation à distance des compétences militaires, de l'instruction et de l'entraînement préalable au déploiement ainsi que des évaluations de déontologie et de discipline⁹⁵. Tout porte à croire que l'expérience acquise à cette occasion servira à élaborer dans un avenir proche des modules d'évaluation à distance plus pérennes⁹⁶. Sous l'angle de la formation, la suspension et le report des activités « présentielles » à destination du personnel militaire et de police a permis au Département des opérations de paix de commencer la refonte de ses supports de formation, mettant l'accent sur la formation des formateurs, issus des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police⁹⁷.

II. Les autres opérations, la coopération régionale et sous-régionale en 2020

Cette seconde partie est dédiée aux opérations menées par des organisations régionales ou sous-régionales dont le mandat peut avoir été décidé, d'une part, par le CSNU en vertu du Chapitre VII de la Charte. Ces opérations entrent dans le champ de l'article 53, § 1 (première phrase) du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. C'est le cas par exemple de l'AMISOM en Somalie qui est mise en œuvre par l'Union africaine, ou bien d'EUNAVFOR MED IRINI en Méditerranée et qui est dirigée par l'Union européenne. À cette première catégorie d'opérations s'adjoignent également, d'autre part, les opérations autorisées par le CSNU mais dont il n'est pas l'initiateur et dont le mandat est défini par l'organisation régionale elle-même. Ces opérations entrent alors dans le cadre de l'article 53, § 1 (deuxième phrase) du Chapitre VIII. Il en va ainsi de l'EUFOR-ALTHEA en Bosnie Herzégovine⁹⁸ ; de la mission de l'OTAN « soutien résolu » en Afghanistan ; ou bien encore du G5 Sahel déployé au Mali en 2017 après son autorisation par décision du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Les opérations de paix englobent aussi les missions décidées et opérées par un ou plusieurs États, en dehors d'instances régionales, puis autorisées par le CSNU sur le fondement du Chapitre VII de la Charte comme c'est par exemple le cas de la Force Barkhane menée au Mali par l'armée française.

Les grandes tendances de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en 2020 méritent quelques développements spécifiques (II.1.) avant de voir plus précisément l'actualité de la coopération entre l'ONU et les organisations africaines (II.2.) ; l'Union européenne (II.3.) et l'OTAN (II.4.).

⁹⁵ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, § 85.

⁹⁶ *Ibid.*, § 85.

⁹⁷ Rapport du Secrétaire général, Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 3 novembre 2020, A/75/563, §§ 90-91.

⁹⁸ Voir à ce titre l'Annexe à la lettre datée du 19 novembre 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies : « Lettre datée du 18 novembre 2004, adressée au Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) par le Haut Représentant de l'Union européenne », dans laquelle l'UE et l'OTAN rendent compte du fait qu'ils « disposer[ont] toutes deux des pleins pouvoirs aux termes des annexes 1-A et 2 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine » et confirment « que la Force de maintien de la paix de l'Union européenne (EUFOR) agira en vertu de l'Action commune 2004/570/CFSP du 12 juillet 2004 », S/2004/916, 19 novembre 2004.

II.1. La coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales

Le très faible nombre de références au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies en 2020 dans les Résolutions du CSNU est un indicateur trompeur de l'importance que revêt la coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales. Nous en recensons deux. La résolution 2553 du 3 décembre 2020 évoque le Chapitre VIII dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité. Son paragraphe 21 promeut les partenariats et la coopération avec « les organisations et les accords régionaux et sous régionaux visés au chapitre VIII [...] pour contribuer à la réforme du secteur de la sécurité et inciter les régions à s'investir davantage dans cette entreprise ». La résolution 2520 adoptée le 29 mai 2020 fait quant à elle référence au chapitre VIII dans le contexte des opérations de soutien à la paix dirigées par l'Union africaine, en particulier l'AMISOM, et insiste spécifiquement « sur la nécessité de rendre le financement de ces opérations plus prévisible, durable et souple »⁹⁹.

Ces mentions, quoique rares, donnent une idée assez juste des enjeux actuels de la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales : des enjeux politiques d'une part puisque la finalité principale des partenariats conclus actuellement entre l'ONU et les organisations régionales concerne plus volontiers les processus politiques et l'apaisement par la médiation plutôt que le recours aux armes ; des enjeux de financement d'autre part, invitant à repenser la forme des mécanismes de coopération et de la participation financières des États membres au maintien de la paix.

Au nombre des terrains politiques de coopération entre l'ONU et les organisations régionales en 2020 figurent par exemple,

- La participation des femmes aux opérations de maintien de la paix : La résolution 2538 adoptée le 28 août 2020 est la première à être spécifiquement dédiée à la question. Le CSNU y appelle les États membres, le SGNU et les organisations régionales à coopérer pour soutenir la participation pleine, effective et réelle des femmes en uniforme et des civiles aux OMP, « à tous les niveaux, et dans toutes les fonctions, y compris à des postes d'encadrement de haut niveau »¹⁰⁰. Nous renvoyons à ce sujet à la contribution d'Elliot Doucy dans cette même chronique.
- La protection des enfants en temps de conflit armé : Dans sa déclaration du 10 septembre 2020, le Président du Conseil de sécurité demandait aux États Membres, aux opérations de paix et aux organismes régionaux et sous régionaux, dans le cadre de leurs mandats respectifs et en étroite coopération avec les gouvernements des pays concernés, de continuer à mettre au point et appliquer des mécanismes de coordination appropriés pour l'échange d'information et la coopération en matière de protection de l'enfance, en particulier les contextes transfrontières¹⁰¹.
- La protection du personnel des OMP : À ce titre, la résolution 2518 relative au fonctionnement des OMP et adoptée le 30 mars 2020 réaffirme la détermination du CSNU « pour prendre des mesures concrètes pour resserrer encore les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales dans les domaines de la sûreté et de la sécurité du personnel de maintien de la paix »¹⁰².

⁹⁹ S/RES/2520, 29 mai 2020, § 25.

¹⁰⁰ S/RES/2538, 28 août 2020, §§ 1 ; 2f) ; 5.

¹⁰¹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 10 septembre 2020, S/PRST/2020/8, pp. 4-5.

¹⁰² S/RES/2518, 30 mars 2020, § 7.

La coopération entre l'ONU et les organisations régionales demeure freinée par des questions récurrentes de financement. Les montants budgétaires prévus pour les OMP pour l'exercice 2019-2020¹⁰³, de l'ordre de 6,63 milliards de dollars américains poursuivent leur baisse sensible. Selon l'observatoire Boutros-Ghali de maintien de la paix, ce montant est inférieur de 382,2 millions de dollars par rapport au montant approuvé pour l'exercice 2018/2019 et de 859,2 millions de dollars par rapport au montant défini pour l'exercice 2017/2018¹⁰⁴. C'est dans ce contexte que le Comité spécial des OMP invitait encore en 2020 les États et organisations régionales et sous-régionales à envisager des contributions « intelligentes » (*smart pledging*) en matière de partenariats non militaire afin de rationaliser autant que possible les coûts. Il citait par exemple les partenariats triangulaires ou bien les déploiements conjoints pour renforcer les capacités des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police¹⁰⁵. Les partenariats triangulaires rendent compte d'une meilleure division des tâches entre l'ONU, les pays fournisseurs de contingents et les autres États membres. L'ONU intervient au stade de la planification, de l'exécution et de la direction de la mission ; les pays fournisseurs de contingents reçoivent une formation spécialisée avant d'être déployés dans les missions ; et les autres États membres fournissent les formations, le matériel, un financement ou d'autres sources d'appui.

II.2. L'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en Afrique

Les organisations régionales et sous-régionales africaines ont été évoquées au cours de différentes séances du CSNU en 2020. Dans sa déclaration du 4 décembre 2020, le président du Conseil de sécurité félicitait l'Union africaine pour « les efforts qu'elle ne cesse de déployer afin de renforcer son rôle et celui des organisations sous-régionales dans la prévention, l'apaisement par la médiation et le règlement des conflits sur le continent africain »¹⁰⁶.

La question de la prévisibilité et de la durabilité du financement des opérations africaines a notamment fait l'objet de nombreux débats, par exemple à l'occasion d'une visioconférence tenue le vendredi 4 décembre 2020¹⁰⁷. Malgré la redynamisation récente du Fonds pour la consolidation de la paix du SGNU, abondé par les contributions volontaires de différentes catégories de bailleurs de fonds, différents participants à cette conférence et en particulier le Président de l'Afrique du Sud exhortaient une nouvelle fois l'ONU et l'UA pour qu'ils accélèrent les discussions visant à ce que les opérations de soutien à la paix dirigées

¹⁰³ Assemblée générale, cinquième commission, *Montats budgétaires prévus pour les opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020*, 23 avril 2019, A/C.5/73/20.

¹⁰⁴ Voir en ce sens les données de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, disponible en ligne : <https://www.observatoire-boutros-ghali.org/ressources-documents-officiels/financement>.

¹⁰⁵ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 54.

¹⁰⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 4 décembre 2020, S/PRST/2020/11, 4 décembre 2020. Précisons que le partenariat entre l'ONU et l'UA s'est notamment formalisé en 2017 avec le Cadre commun ONU-UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité et, en 2018, par le Cadre UA-ONU pour la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

¹⁰⁷ Conseil de sécurité, Lettre datée du 8 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, 9 décembre 2020, S/2020/1179.

par l'UA et autorisées par le CSNU soient financées au moyen du budget de l'ONU¹⁰⁸. Cette préoccupation quant au financement des opérations dirigées par l'UA et autorisées par le CSNU était partagée par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix dans son rapport du 20 mars 2020¹⁰⁹. Le Comité y insiste notamment sur le problème du remboursement des pays fournisseurs de contingents pour leur contribution au maintien de la paix et encourage en ce sens « les États Membres à réfléchir à des mécanismes de financement pratiques pour répondre aux besoins croissants de formation au maintien de la paix »¹¹⁰.

Au-delà de la question du financement, les relations entre l'ONU et les organisations africaines se sont manifestées par exemple dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Nous avons vu en ce sens (*supra* I.2.) que la résolution 2552 (2020) concernant la situation en République centrafricaine intégrait la Mission d'observateurs militaires de l'Union africaine en République centrafricaine (MOUACA) dans le mandat donné à la MINUSCA pour mettre en œuvre la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité et le plan national de défense. En Somalie, l'AMISOM collabore également avec la MANUSOM dans sa mission d'appui au gouvernement somalien pour mettre en œuvre les réformes du secteur de la sécurité¹¹¹. À ce titre, le Conseil de sécurité des Nations Unies a également prorogé d'un an le mandat de force de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) notamment en vue des élections qui devaient originellement s'y tenir fin 2020 ou début 2021 et qui n'avaient pas encore eu lieu au mois de juin 2021¹¹². Le Conseil autorise l'AMISOM à prendre « toutes les mesures nécessaires » à l'exécution de son mandat¹¹³, tout en poursuivant le processus stratégique de transfert à la Somalie des responsabilités relatives à la sécurité afin de permettre aux institutions somaliennes chargées de la sécurité de prendre la direction des opérations d'ici à 2021.

L'Union africaine et l'ONU œuvrent encore au Darfour à la bonne exécution du mandat de la MINUAD et coopèrent désormais pour assurer son retrait dans les délais prévus. La coopération entre l'UA et l'ONU est également au cœur du mandat de la toute nouvelle Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS)¹¹⁴. Au Soudan toujours, La Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) coordonne ses travaux avec l'Union africaine pour mettre en place des arrangements provisoires pour l'administration et la sécurité de la zone d'Abyei et pour appuyer le processus de réconciliation ou mettre en œuvre des activités de sensibilisation¹¹⁵. Au Soudan du Sud, la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) coopère avec l'Union africaine et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour la mise en œuvre de l'accord sur la cessation des hostilités signé le 21 décembre 2017. En matière de lutte contre le terrorisme, le Président du Conseil de sécurité a également salué les progrès accomplis par l'Union africaine et d'autres organisations régionales et sous-régionales pour contrer le terrorisme et l'extrémisme

¹⁰⁸ Conseil de sécurité, Lettre datée du 8 décembre 2020, adressée au Secrétaire général et aux Représentants permanents des membres du Conseil de sécurité par le Président du Conseil de sécurité, 9 décembre 2020, S/2020/1179, p. 13.

¹⁰⁹ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 57.

¹¹⁰ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 20 mars 2020, A/74/19, § 60.

¹¹¹ S/RES/2540, 28 août 2020, § 5 e).

¹¹² S/RES/2520, 29 mai 2020, § 9.

¹¹³ *Ibid.*, § 10.

¹¹⁴ S/RES/2524, 3 juin 2020, § 13.

¹¹⁵ S/RES/2550, 12 novembre 2020, § 10.

violent pouvant conduire au terrorisme, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité et conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies¹¹⁶.

En ce qui concerne l'action de la CEDEAO au Mali, enfin, le SGNU a évoqué le renforcement de la collaboration de l'organisation sous-régionale ouest africaine avec les partenaires internationaux, dont la MINUSMA, pour exercer leurs bons offices, à la suite du coup d'État du 18 août 2020, aboutissant à l'adoption d'une charte de transition, la nomination d'un gouvernement de transition et la levée des sanctions de la CEDEAO¹¹⁷. Le 15 octobre 2020, le Président du Conseil de sécurité engageait encore la CEDEAO et l'Union africaine « à renforcer leur soutien pour que les parties prenantes maliennes puissent poser les fondements d'un pays plus stable et plus paisible »¹¹⁸.

II.3. L'ONU et l'Union européenne

La collaboration entre l'ONU et l'Union européenne pour le maintien de la paix n'a pas fait l'objet de discussions ou de résolutions spécifiques au sein du Conseil de sécurité en 2020.

Il est notable que le Conseil de sécurité a renouvelé l'autorisation de recourir à la force de l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR-ALTHEA) et du mandat donné à la Force navale européenne en mer Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI).

En ce qui concerne EUFOR ALTHEA d'une part, sa présence et ses missions ont été autorisées pour une nouvelle période de 12 mois¹¹⁹, ouvrant droit aux États membres des Nations Unies de prendre, « à la demande de l'EUFOR ALTHEA ou du quartier général de l'OTAN, toute mesure nécessaire pour défendre l'EUFOR ALTHEA ou la présence de l'OTAN et pour aider ces deux entités à remplir leur mission, et reconnaît à l'une comme à l'autre le droit de prendre toute mesure de protection nécessaire en cas d'attaque ou de menace »¹²⁰.

En ce qui concerne EUNAVFOR MED IRINI d'autre part, l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité concerne tant les mesures coercitives de lutte contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains en mer Méditerranée¹²¹, que les mesures visant à mettre en œuvre l'embargo onusien sur les armes visant la Libye¹²². Précisons à ce propos que le Conseil de l'Union européenne n'avait pas doté EUNAVFOR MED SOPHIA – à laquelle IRINI a succédé le 31 mars 2020 – d'une compétence pour mettre en œuvre les mesures imposées par le respect de l'embargo onusien, ce sur quoi le Conseil est revenu avec IRINI¹²³. Nous renvoyons à ce titre à la contribution de Chloé Peyronnet spécifiquement dédiée à EUNAVFOR MED, dans cette même chronique.

En dehors des mandats de force, le Conseil de sécurité engage à nouveau les missions de formation (EUTM Mali) et de soutien aux capacités de sécurité intérieure maliennes (EUCAP

¹¹⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 11 mars 2020, S/PRST/2020/5.

¹¹⁷ Rapport du Secrétaire général, *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, 3 novembre 2020, A/75/563, § 122.

¹¹⁸ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 15 octobre 2020, S/PRST/2020/10.

¹¹⁹ S/RES/2549, 5 novembre 2020, § 4.

¹²⁰ *Ibid.*, § 6.

¹²¹ S/RES/2546, § 2, qui reconduit pour douze mois les autorisations en ce sens visées aux paragraphes 7 à 10 de la résolution 2240(2015).

¹²² S/RES/2526, § 1, qui prolonge pour douze mois les autorisations visées dans la résolution 2473 (2019).

¹²³ Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1^{er} avril 2020 et décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée, JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57.

Sahel Mali) à continuer d'aider les autorités maliennes aux fins de la réforme du secteur de la sécurité et du rétablissement de l'autorité et de la présence de l'État sur tout le territoire malien¹²⁴. En Centrafrique, la mission militaire de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM-RCA) ainsi que la mission de conseil de l'Union européenne en République centrafricaine (EUAM-RCA) œuvrent à la mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité et du plan national de défense, en étroite coopération avec la MINUSCA et la Mission d'observation de l'Union africaine en République centrafricaine (MOUACA)¹²⁵.

Un texte d'importance a par ailleurs été conclu le 29 septembre 2020 en ce qui concerne les modalités de la coopération entre les opérations de l'ONU et de l'UE. L'accord-cadre « pour la fourniture d'un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain »¹²⁶ formalise l'ambition des deux organisations exprimée dans une déclaration conjointe du 7 juin 2007 de renforcer leur coopération mutuelle et la coordination de leurs activités dans le domaine de la gestion des crises. Cet accord-cadre institue un cadre global de soutien mutuel en matière de logistique, d'administration et de sécurité pour les missions ONU et les opérations de l'UE qui interviennent dans des situations de crise et d'après-conflit sur le terrain.

Rappelons qu'en 2015, l'Union européenne se dotait d'un mécanisme commun de gestion des coûts induits par les opérations de l'Union menées au titre de la PSDC et disposant de la capacité de coordonner ses activités avec les institutions internationales tierces (le mécanisme ATHENA)¹²⁷. L'accord-cadre du 29 septembre 2020 attribue à ATHENA la compétence de conclure avec l'ONU des arrangements techniques pour la fourniture d'un soutien mutuel en matière de logistique, d'administration et de sécurité¹²⁸. Les mesures de soutien concernent (non exhaustivement) la fourniture de biens ; le transfert d'équipements ; la construction ; la remise à neuf et/ou la mise à disposition d'infrastructures ; la fourniture de services de sécurité ou de protection pour le personnel ou bien, et l'échange d'informations classifiées¹²⁹. L'accord-cadre ne s'applique pas aux arrangements antérieurs ni aux arrangements qui n'ont pas pour objet la fourniture d'un soutien en matière de logistique, d'administration et de sécurité.

Par principe et sauf s'il en est disposé autrement par les parties, l'accord prévoit que « le soutien de l'une des parties à l'autre partie au titre du présent accord est fourni contre remboursement des coûts »¹³⁰, après mise en œuvre ou fourniture du soutien. Il est précisé en outre que l'échange d'informations classifiées entre les opérations de l'Union européenne et les missions de l'ONU ne peut entraîner aucun coûts¹³¹.

L'accord prévoit encore une clause d'exonération de responsabilité de l'une ou l'autre des parties (y compris leurs fonctionnaires, leur personnel et leurs agents) pour toute opération

¹²⁴ S/RES/2531, 29 juin 2020, § 42.

¹²⁵ S/RES/2552, 12 novembre 2020, § 32, b) i) et iii).

¹²⁶ Accord-cadre entre l'Union européenne et les Nations Unies pour la fourniture d'un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain, JOUE L 389/2, 19 novembre 2020.

¹²⁷ Décision PESC 2015/528 du 27 mars 2015 « créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC », JOUE L 84/39.

¹²⁸ *Ibid.*, article 3.1.

¹²⁹ Accord-cadre entre l'Union européenne et les Nations Unies pour la fourniture d'un soutien mutuel dans le cadre de leurs missions et opérations respectives sur le terrain, JOUE L 389/2, 19 novembre 2020, article 5.

¹³⁰ *Ibid.*, article 7, § 2.

¹³¹ *Ibid.*, article 7, § 10.

menée par l'autre partie sur la base de cet accord¹³². Par ailleurs, sauf « négligence grave ou faute intentionnelle de l'autre partie », chacune des parties n'est compétente que pour statuer sur les actions en responsabilité liées à leurs propres fonctionnaires, membres du personnel ou agents, dès lors que ces actions concernent *inter alia* un décès, un accident, ou tout dommage lié à la mise en œuvre de l'accord.

II.4. L'ONU et l'OTAN

Le 2 avril 2020, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN adoptaient un ensemble de mesures de « renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité se rapportant à la défense » (DCB) à l'appui des missions de maintien de la paix onusiennes et dans le contexte de la mise en œuvre de l'initiative « Action pour le maintien de la paix ».

Les mesures concernaient en particulier la mise à disposition de professionnels de la santé, de lits d'hôpital et d'équipement médical essentiel, ainsi que l'échange de bonnes pratiques et d'idées sur les moyens de combattre la COVID-19¹³³. Elles ne s'y limitaient néanmoins pas. Le paquet « DCB » adopté en avril 2020 contient également des engagements en matière de formation du personnel de maintien de la paix, d'aide aux processus d'évaluation des performances militaires, de lutte contre les engins explosifs improvisés, ainsi que de transmissions et de télécommunications. Selon les informations de l'OTAN, ce paquet de mesures « DCB » doit contribuer notamment à renforcer les capacités du Centre de services régional d'Entebbe (Ouganda) qui constitue une plateforme de formation des missions de maintien de la paix onusiennes en Afrique¹³⁴.

Conclusion

Prioriser la prévention et la pérennisation de la paix, rationaliser les activités de maintien de la paix, exalter la « performance » : deux catégories principales d'objectifs semblent se dégager des évolutions des pratiques, de la culture et des procédures qu'induisent la restructuration du pilier « Paix et sécurité » et la réforme des opérations de paix.

La première est d'ordre curatif et vise incontestablement à faire face, bon an mal an, aux défis du financement et à la crise latente du multilatéralisme qui exacerbe l'enlisement de conflits « dont les grandes puissances ne veulent pas ou plus s'occuper »¹³⁵. Il s'agit en définitive de faire mieux avec moins, en composant avec la plus ou moins bonne volonté des États membres à mettre en œuvre la Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Cette dynamique ressort particulièrement des propositions faites en matière de conduite des OMP et du personnel de maintien de la paix, de renforcement de leur « performance » et de renforcement des mandats de protection des civils.

La seconde catégorie d'objectifs est d'ordre prospectif. Elle repose sur le constat implicite mais indéniable du Secrétaire général selon lequel les failles du « maintien de la paix » dans

¹³² *Ibid.*, article 9, § 1.

¹³³ Déclaration des ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN, 2 avril 2020, communiqué de presse (2020)040.

¹³⁴ OTAN, « Initiative de renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité s'y rapportant », Dossiers de l'OTAN, disponible en ligne : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132756.htm (version mise à jour le 15 juin 2021).

¹³⁵ Voir en ce sens la contribution de P. Moreau Defarges, « L'ONU : une utopie égalitariste ? », *Questions internationales*, n° 105, 2021, pp. 24-30.

sa dimension la plus classique, supposent de faire évoluer les missions onusiennes autour d'activités de prévention et de consolidation de la paix. La première caractéristique de cette évolution est la volonté de renforcer autant que possible les phases de transition de missions : des OMP aux Missions politiques spéciales puis, le cas échéant, de ces mêmes missions aux équipes de pays des Nations Unies. La seconde caractéristique, palliative, consiste à renforcer la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales en leur « sous-traitant » de manière accrue les activités nécessitant de recourir à la force. La troisième caractéristique, enfin, consiste à intégrer toujours plus les acteurs du développement à l'agenda de la paix, en accroissant pour cela l'impact de la Commission de consolidation de la paix et le partenariat avec la Banque mondiale. La mise en œuvre de ces objectifs prospectifs ne fait bien évidemment pas disparaître la question récurrente du financement. En attestent les revendications financières légitimes de l'Union africaine pour renforcer le déploiement de ses missions. Néanmoins, l'autonomie opérationnelle accrue en matière de recours à la force offre aux organes onusiens la possibilité de pouvoir se recentrer sur des activités de prévention et de développement plus consensuelles, éminemment moins sujettes aux attermolements que génèrent au contraire les opérations « robustes » ou d'imposition de la paix.