



Conseil de sécurité

Distr. générale
9 juillet 2014
Français
Original : anglais

Lettre datée du 3 juillet 2014, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous informer que le Conseil de sécurité, sous la présidence du Rwanda, doit tenir un débat public sur le thème suivant : « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : la collaboration de l'Organisation des Nations Unies avec des partenaires régionaux, et son évolution ».

Le débat public se tiendra le lundi 28 juillet 2014. Afin de faciliter l'examen de la question, le Rwanda a établi le document de réflexion ci-joint (voir annexe).

Je vous saurais gré de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent du Rwanda
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(*Signé*) Eugene-Richard **Gasana**



**Annexe à la lettre datée du 3 juillet 2014 adressée
au Secrétaire général par le Représentant permanent
du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Document de réflexion

**Débat public du Conseil de sécurité tenu en juillet 2014
sur le thème « Opérations de maintien de la paix des Nations
Unies : la collaboration de l'Organisation des Nations Unies
avec des partenaires régionaux, et son évolution »**

I. Introduction

Alors qu'il existe toujours une forte demande pour des opérations de maintien de la paix, la communauté internationale est de moins en moins disposée à intervenir et les budgets de la défense ne cessent de diminuer. La notion de responsabilité collective et la régionalisation accrue de la sécurité présentent donc de plus en plus d'attraits. En Afrique, cette notion a été mise à l'essai avec la création de brigades en attente régionales et le déploiement de missions de maintien de la paix régionales ou conjointes. Ces modalités connaissent toutefois d'importants problèmes et le maintien de la paix en Afrique continuera d'avoir besoin d'un appui extérieur dans un avenir proche.

C'est dans ce contexte que la Mission permanente du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies prévoit d'organiser, en juillet 2014, alors que le Rwanda assure la présidence du Conseil de sécurité, un débat public du Conseil sur le thème « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : la collaboration de l'Organisation des Nations Unies avec des partenaires régionaux, et son évolution », qui doit se tenir le 28 juillet 2014.

II. Historique

La Charte des Nations Unies prévoit, dans son Chapitre VIII, que des accords régionaux touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales peuvent être conclus, notamment pour « régler d'une manière pacifique les différends d'ordre local » avant de les soumettre au Conseil de sécurité. Le Chapitre VIII dispose également que le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité, mais subordonne toute « action coercitive » à l'autorisation du Conseil. Il nous semble important d'examiner et d'évaluer l'évolution de la collaboration entre les organisations régionales et le Conseil de sécurité dans les opérations de maintien de la paix, qui est l'une des mesures coercitives utilisées par le Conseil de sécurité aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans les années 90, les tragédies du Rwanda et de Srebrenica ont mis en lumière les défaillances du dispositif de maintien de la paix de l'ONU et la nécessité de disposer de mécanismes régionaux capables de réagir et d'intervenir rapidement. Le rapport Brahimi (A/55/305-S/2000/809), établi en 2000 en réaction à ces défaillances, contenait un certain nombre de recommandations visant à améliorer les

aspects opérationnels et doctrinaux du maintien de la paix, notamment la nécessité de faire participer des organisations régionales et sous-régionales au rétablissement et au maintien de la paix et de la sécurité. Ainsi, les missions qui ont suivi la publication du rapport Brahimi se sont caractérisées par une participation accrue de tierces parties et d'organisations régionales extérieures à l'ONU, notamment l'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de l'Afrique australe, entre autres.

III. Tendances actuelles

Nous estimons qu'il est nécessaire de faire le bilan de la collaboration entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales dans les opérations de maintien de la paix, en particulier sur le continent africain, où les capacités ont été mises à plus rude épreuve que jamais, comme, par exemple, dans le cas de la participation de l'ONU à une opération de maintien de la paix hybride, l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Nous devons aussi étudier les modalités de l'appui financier et technique fourni par l'ONU et l'Union européenne aux opérations de maintien de la paix conduites par des pays africains. Il nous faudra également examiner les cas où des organisations régionales ont déployé leurs forces pour restaurer la stabilité et créer des conditions propices au déploiement d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies, comme la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), notamment. Nous devons enfin nous interroger sur l'appui que l'ONU est disposée à fournir aux organisations régionales et sous-régionales désireuses d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité dans leur région en déployant leurs propres forces, comme la Force de protection et de dissuasion de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), dont le déploiement contribue au rétablissement de la paix et de la stabilité au Soudan du Sud.

Les organisations régionales et sous-régionales présentes au Darfour, en Somalie, au Mali, en République centrafricaine et au Soudan du Sud n'ont pas ménagé leurs efforts pour soutenir l'ONU et leur participation s'est révélée extrêmement précieuse. On trouvera ci-après quelques exemples d'opérations de maintien de la paix qui semblent indiquer que la collaboration entre l'ONU et les organisations régionales, notamment l'Union africaine, est en train d'évoluer.

Situation au Soudan/au Darfour : En 2004, l'Union africaine a déployé au Soudan une mission de maintien de la paix qui a reçu l'appui de l'Union européenne, de l'ONU et de l'OTAN, avant d'être remplacée, en 2008, par une opération inédite, l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, première mission hybride de l'ONU et de l'Union africaine, et plus grosse mission de maintien de la paix dans le monde. S'il faut saluer le travail de la MINUAD, qui a réussi à stabiliser la situation au Darfour, il faut reconnaître que son fonctionnement a mis en lumière les difficultés opérationnelles d'une mission hybride, qui découlent de contraintes logistiques et stratégiques et de lacunes dans l'état de préparation de certains contingents.

Situation en Somalie : En janvier 2007, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a mis en place, avec le plein appui de l'ONU, la Mission de l'Union

africaine en Somalie (AMISOM). L'AMISOM continue d'aider le Gouvernement fédéral somalien à stabiliser le pays et à promouvoir le dialogue politique et la réconciliation; à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et à créer les conditions nécessaires à la reconstruction et au développement durable du pays. L'AMISOM bénéficie d'un dispositif d'appui logistique de l'ONU et reçoit des dons bilatéraux, ainsi que des contributions volontaires par le biais d'un fonds d'affectation spéciale géré par l'ONU. L'Union européenne fournit les ressources nécessaires au paiement de la solde des membres des contingents et aux dépenses connexes dans le cadre de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. L'ONU a par ailleurs mis en place le Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA) [voir résolution 1863 (2009)], bureau hors Siège relevant du Département de l'appui aux missions du Secrétariat de l'ONU. En outre, le Conseil a créé la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) [voir résolution 2102 (2013)] qui offre des bons offices et toute une gamme d'orientations et de conseils stratégiques en vue d'appuyer le processus de paix et de réconciliation mené par le Gouvernement fédéral. L'ONU a donné pour instructions à la MANUSOM de coordonner étroitement son action avec celle de l'AMISOM, de l'IGAD, de l'Union européenne et des autres partenaires régionaux, bilatéraux et multilatéraux.

Situation au Mali : Le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), mission conjointe de l'Union africaine et de la CEDEAO, a été autorisée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2085 (2012). La MISMA a aidé le Mali à reprendre le contrôle de son territoire, avant que ses fonctions soient transférées à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en juillet 2013. L'Union européenne a fourni des ressources indispensables à la MISMA et la France a envoyé son propre contingent pour chasser les militants islamistes du nord du Mali.

Situation en République centrafricaine : La Mission de consolidation de la paix en Centrafrique de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (MICOPAX) a changé de commandement en devenant la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), mission de maintien de la paix dirigée par l'Union africaine et soutenue par l'Union européenne, qui a été créée par la résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité en vue de stabiliser le pays. Les fonctions de la MISCA sont actuellement en cours de transfert à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), qui doit incorporer des forces de maintien de la paix d'un plus grand nombre de pays. Le déploiement rapide de la MISCA et des forces françaises de l'opération Sangaris a été crucial, permettant d'assurer la protection des civils et la prévention d'une tragédie de plus grande ampleur en Centrafrique. Toutefois, compte tenu de la gravité de la crise et de son étendue géographique, les besoins de sécurité sur le terrain ont de loin dépassé les moyens et l'effectif des forces internationales déployées. En conséquence, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a décidé de créer une opération de maintien de la paix des Nations Unies [voir résolution 2149 (2014)]. La MISCA est chargée de créer des conditions propres à permettre le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies en vue du transfert de son mandat à la MINUSCA le 25 septembre 2014, l'ONU étant chargée de lui fournir un soutien logistique.

Situation au Soudan du Sud : Récemment, face à une escalade de la violence et à une aggravation de la crise humanitaire au Soudan du Sud, l'IGAD a déployé une solide force composée de trois bataillons pour protéger les civils et ses propres observateurs. Placée par le Conseil de sécurité sous le commandement unifié et le contrôle du commandant de la force de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), la force de l'IGAD reçoit une aide financière et un soutien logistique de l'ONU.

IV. Portée du débat public

La participation des organisations régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales apporte une valeur ajoutée et leur rôle croissant nécessite, plutôt qu'un processus de coordination ponctuel, un cadre rationalisé qui permette de faire face aux inévitables problèmes liés aux ressources, à l'état de préparation et aux aspects politiques et opérationnels de la coopération, ce qui amène à se poser les questions suivantes : quelles formes les missions futures vont-elles prendre et comment les organisations mettront-elles leurs ressources en commun et se partageront-elles les responsabilités? À quoi devront ressembler les partenariats futurs et, compte tenu de l'expérience passée et présente, comment peut-on se préparer au mieux à relever les grands défis qui nous attendent?

Nombre des organisations régionales et sous-régionales font face à la même pénurie de ressources dans la conduite de leurs activités de maintien de la paix, d'où l'importance d'allouer à l'exécution des mandats prescrits des ressources suffisantes, quelle que soit l'organisation à qui ces mandats sont confiés. Chaque mission doit recevoir un financement suffisant et les autres moyens dont elle a besoin, notamment des contingents bien préparés. L'Union africaine, en particulier, conduit des missions sur le terrain depuis près de 10 ans, et bien qu'elle ait montré qu'elle était capable de déployer rapidement une mission sans présence de l'ONU, elle a souvent eu des difficultés à se procurer le matériel nécessaire et à se doter des capacités dont elle avait besoin au siège, ce qui est actuellement le cas pour ses missions en République centrafricaine et en Somalie.

V. Questions qu'il est proposé d'examiner

Dans ce contexte, les participants au débat public devraient examiner les questions suivantes dans leurs présentations :

1. Questions politiques

- Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies et son champ d'application; l'applicabilité de la Charte aux partenariats entre l'ONU et les arrangements régionaux ou même sous-régionaux et les communautés économiques régionales comme la CEDEAO, la Communauté économique des États d'Afrique centrale et autres entités.
- **Mécanismes de commandement et de contrôle clairement définis.** Le succès et la crédibilité des opérations dépendent de l'efficacité du commandement et du contrôle; or, des progrès restent à faire dans ce domaine. Davantage d'efforts doivent être déployés en vue de renforcer le rôle du siège

pour ce qui est de fournir des orientations et un appui stratégiques, et les structures de commandement et de contrôle de la mission en liaison avec la conduite des opérations, afin d'assurer l'efficacité de la gestion des opérations.

- **Institutionnaliser la flexibilité.** Les opérations de maintien de la paix sous conduite africaine présentent différents types d'atouts qui ont fait leurs preuves, mais dont on n'a su tirer parti que de façon ponctuelle. Il convient de chercher à comprendre plus précisément quels sont les moyens d'instaurer une collaboration efficace et de mettre au point des mécanismes de coordination auxquels on peut avoir recours en cas de besoin.
- **Partage des responsabilités.** Qui fait quoi? Rôles complémentaires de l'ONU et des organisations régionales dans le nouveau contexte du maintien de la paix en Afrique.
- **Avantages relatifs des interventions régionales.** Les transitions au Mali et en République centrafricaine ont fait apparaître que les communautés économiques régionales, l'Union africaine et l'ONU jouent des rôles complémentaires et que chaque entité a des compétences particulières, qui vont de la constitution des forces et de leur déploiement rapide et en nombre (Union africaine/communautés économiques régionales) aux missions de maintien de la paix multidimensionnelles (ONU).

2. Questions opérationnelles

- Pour que l'ONU puisse recourir davantage à des arrangements régionaux, ou même aux pays voisins, pour faire face à des crises rapidement et de manière dissuasive, il est indispensable qu'elle apporte un soutien plus important en termes de matériel, d'appui logistique et de formation; ce besoin est particulièrement crucial en Somalie, en République centrafricaine et au Mali.
- **Renforcement de l'appui aux missions.** L'efficacité opérationnelle repose sur l'existence de systèmes logistiques efficaces; or, ceux-ci font cruellement défaut. De ce fait, les missions africaines sont devenues entièrement tributaires de l'appui d'autres acteurs, comme l'OTAN pour les moyens aériens, les États-Unis d'Amérique pour les contrats de services logistiques et l'ONU pour les modules de soutien, comme c'est le cas pour la Somalie. Bien que les États Membres africains disposent d'importants moyens logistiques, il n'a pas été fait appel à eux. Il faut aussi accorder une attention particulière à la formule consistant à externaliser certains services, à laquelle l'ONU a recours. Toutes ces questions doivent être examinées si l'on veut que des opérations africaines d'appui à la paix soient déployées indépendamment du bon vouloir d'autres acteurs.
- **Amélioration de la planification conjointe.** La planification des opérations a constitué un problème majeur. À de nombreuses occasions, le Conseil de sécurité a rejeté les propositions de déploiement de missions de l'Union africaine en raison d'une planification inadéquate ou d'informations insuffisantes. Le processus de planification des opérations africaines d'appui à la paix a souvent été mené au gré des circonstances, parfois sans aucune coordination. C'est pourtant lorsque le processus de planification a regroupé les différents départements et divisions de la Commission de l'Union africaine et les communautés économiques régionales et autres mécanismes régionaux,

où lorsqu'il a été mené en coordination avec l'ONU, que les meilleurs résultats ont été obtenus.

- Les initiatives de planification les plus récentes prises par l'Union africaine et l'ONU sur la Somalie, la planification commune de la CEDEAO et de l'Union africaine sur le Mali et la coordination en cours entre l'ONU et l'Union africaine en vue de l'achèvement du mandat de la MISCA et du transfert de celui-ci à la MINUSCA en témoignent, et constituent des modèles pour l'avenir. Si l'on veut obtenir de meilleurs résultats, il faudra renforcer les moyens de planification de l'Union africaine et des communautés économiques régionales et autres mécanismes régionaux, et les États Membres et autres partenaires devront investir davantage en vue de renforcer le rôle du siège stratégique à Addis-Abeba et les services de planification dans les régions.

3. Questions financières

- En 2008, le Conseil de sécurité a tenu un débat sur le renforcement des relations entre l'ONU et les organisations régionales, à l'issue duquel il a adopté la résolution 1809 (2008), dans laquelle il accueille favorablement la création d'un groupe d'experts Union africaine-ONU chargé de réfléchir aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine. Le groupe d'experts, connu sous le nom de groupe Prodi, s'est efforcé de déterminer comment l'ONU et l'Union africaine pourraient rendre plus prévisible, durable et souple le financement des organisations régionales lorsqu'elles entreprennent des missions de maintien de la paix sous mandat de l'ONU. Les recommandations les plus importantes formulées par le groupe d'experts sont les suivantes :
 - L'adoption de mesures concrètes par l'ONU et l'Union africaine pour renforcer les liens qui les unissent et leur permettre de coopérer plus efficacement sur les questions qui leur sont confiées à toutes les deux;
 - Le recours aux contributions mises en recouvrement par l'ONU pour soutenir les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité; cet appui serait décidé au cas par cas, aurait une durée maximum de six mois, serait apporté principalement en nature, et interviendrait uniquement s'il est prévu que l'opération passe sous le commandement de l'ONU;
 - L'établissement d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs alimenté par des contributions volontaires, qui servirait à financer, d'une manière générale, le renforcement des capacités de prévention et de règlement des conflits et la mise en place d'institutions;
 - La mise en place par l'Union africaine de ses propres capacités logistiques grâce à des solutions novatrices;
 - La création d'un groupe de travail Union africaine-ONU qui serait chargé d'étudier en détail les mesures à prendre pour mettre en œuvre les recommandations du rapport.

- Aucun progrès n’a été enregistré depuis la publication du rapport du groupe d’experts en décembre 2009. Par ailleurs, des initiatives ont été prises au niveau de l’Union africaine pour trouver d’autres moyens d’appuyer les opérations de paix de l’Union africaine, dont la création d’un groupe d’experts dirigé par Olusegun Obasanjo l’année dernière, qui n’a toutefois débouché sur aucune avancée non plus. Comment faire pour garantir la prévisibilité du financement quand on sait qu’à ce jour, toutes les missions de l’Union africaine ont connu des problèmes de financement? De nouvelles modalités de coopération et des mécanismes financiers propres à assurer des niveaux de financement prévisibles et durables devront être mis en place.

VI. Format et document final

La réunion prendra la forme d’un débat public, qui sera présidé par Louise Mushikiwabo, Ministre des affaires étrangères du Rwanda. Le Secrétaire général, le Président de la Commission de l’Union africaine et la Haute Représentante de l’Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité seront invités à faire des présentations. Un document final sera établi.
