



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 décembre 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 24 décembre 2015, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint la note de cadrage (voir annexe) du huitième débat thématique du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui s'est tenu le 27 novembre 2015 sur le thème « **Partenariats : l'importance des initiatives de maintien de la paix régionales** ».

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et de le faire publier comme document du Conseil.

Le Président du Groupe de travail
du Conseil de sécurité
sur les opérations de maintien de la paix
(*Signé*) Mahamat Zene **Cherif**



Annexe à la lettre du 24 décembre 2015 adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président du Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix

Note de cadrage pour le débat thématique du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, intitulé « Partenariats : l'importance des initiatives de maintien de la paix régionales » (27 novembre 2015)

Le 27 novembre 2015, le Tchad, qui assure la présidence du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, organisera un débat thématique intitulé « Partenariats : l'importance des initiatives de maintien de la paix régionales », auquel participeront les membres du Conseil de sécurité et un grand nombre d'États Membres, en particulier des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. M. Edmond Mulet, Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix au Département des opérations de maintien de la paix, et M. Tété Antonio, Observateur permanent de l'Union africaine auprès de l'Organisation des Nations Unies, ont été invités à présenter des exposés au Groupe de travail. La rencontre aura pour principal objectif de favoriser un échange de vues constructif.

Contexte

Cette année marque le soixante-dixième anniversaire de l'adoption de la Charte des Nations Unies. En 1945, les rédacteurs de la Charte ont fait preuve d'une grande clairvoyance en imaginant au Chapitre VIII une architecture mondiale qui accordait aux accords régionaux une place bien définie. Aujourd'hui, en application des dispositions de ce chapitre, l'Organisation des Nations Unies collabore étroitement avec diverses structures régionales, notamment dans les domaines de la paix et de la sécurité. Cette évolution est fondée sur l'idée qu'aucun acteur ne peut répondre seul aux problèmes de sécurité internationale et que les différents acteurs ont tous des atouts qui leur sont propres.

Bien qu'il incombe au premier chef au Conseil de sécurité de maintenir la paix et la sécurité internationales, les organisations régionales se sont progressivement appropriées le concept des opérations de paix. Ces 25 dernières années, elles en ont déployé de plus en plus et sont ainsi devenues des acteurs clés de la paix et de la sécurité internationales. Aujourd'hui, outre les missions des Nations Unies, des opérations de paix sont déployées, notamment, par l'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Commission du bassin du lac Tchad et la Communauté d'États indépendants (CEI). En outre, certaines organisations régionales apportent une contribution essentielle aux missions des Nations Unies; c'est le cas par exemple de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), qui participe à la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, ou de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui participe à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO).

Champ d'action des initiatives régionales de maintien de la paix

Pratiquement tous les types d'opérations de paix sont représentés parmi les initiatives régionales de maintien de la paix, car les structures, les doctrines et les compétences des différentes organisations sont extrêmement variées. Cependant, il y a parfois un écart entre les activités de maintien de la paix que les organisations régionales envisagent dans leurs actes constitutifs et celles qu'elles entreprennent concrètement. En outre, il est important de noter que toutes les organisations régionales ne contribuent pas au maintien de la paix : dans certaines régions, notamment en Asie du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, des tensions profondément enracinées entre pays voisins empêchent les organisations régionales de jouer ce rôle.

Certaines organisations régionales, comme la SADC, la CEI et la CEDEAO, privilégient généralement les activités conventionnelles de maintien de la paix, telles que le contrôle du respect du cessez-le-feu et l'appui aux accords de paix, tandis que d'autres, comme l'Union européenne et l'OSCE, se spécialisent dans les missions de renforcement des capacités de l'armée, de la police ou de la société civile. Habilitée à déployer des opérations d'imposition de la paix, l'Union africaine mène la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et dirige l'Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur. Elle fait des émules parmi les autres organisations régionales, notamment la Commission du bassin du lac Tchad, qui a mis en place une Force multinationale mixte pour lutter contre Boko Haram.

Il importe de souligner que les organisations régionales conçoivent leurs initiatives de maintien de la paix en fonction de leurs capacités respectives et des besoins générés par les conditions de sécurité qui règnent dans leur contexte. Par conséquent, leurs connaissances en matière de maintien de la paix sont appelées à évoluer avec le temps. De plus, si nécessaire, des organisations inactives peuvent rapidement reprendre leurs activités et de nouveaux dispositifs régionaux peuvent être mis en place. Des organisations régionales peuvent en outre concevoir ensemble des initiatives de maintien de la paix si besoin est.

Bien que les organisations régionales mènent des initiatives de maintien de la paix très diverses, une tendance semble se dessiner. Face aux nouvelles menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, elles déploient des opérations de paix de plus en plus offensives, en particulier en Afrique, et renforcent leur collaboration au niveau interrégional, comme le montrent les efforts que déploient conjointement la SADC et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs pour établir la brigade d'intervention de la MONUSCO en République démocratique du Congo et l'institutionnalisation du Processus de Nouakchott dans la région sahélo-saharienne depuis mars 2013.

Évolution de l'environnement des missions de maintien de la paix sur le plan de la sécurité

Ces dernières années, dans de plus en plus d'endroits, des groupes terroristes et criminels ont profité du vide politique ambiant. Ces groupes, qui s'en prennent à la population et pillent les ressources des pays concernés, peuvent être considérés comme des auteurs de troubles qui ont pour principal intérêt de perpétuer l'instabilité. Présents dans des pays déjà instables ou à l'avenir incertain au lendemain d'un conflit, ils ne font que rendre la situation plus complexe.

Ces groupes, soit empêchent l'ONU de déployer des opérations de paix là où le besoin se fait le plus cruellement sentir, soit constituent une menace pour les opérations déjà déployées sur le terrain. En fait, environ les deux tiers des soldats du maintien de la paix de l'Organisation travaillent dans ce type d'environnement, où la relance des processus de paix et la protection des civils rencontrent de nombreux obstacles.

Comme le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix l'a souligné dans son récent rapport, l'Organisation n'est pas prête à faire face à la présence de ces groupes armés. Les situations les mieux adaptées au déploiement de ses opérations de paix sont celles où un accord de paix – ou au moins un accord de cessez-le-feu – a été signé et où les parties au conflit acceptent sa présence sur le terrain.

Que doit faire la communauté internationale lorsque la situation n'est pas suffisamment stable? Elle ne peut pas rester les bras croisés alors que des civils sont pris en otage et maltraités par des groupes armés terroristes et criminels. Dans son rapport, le Groupe indépendant de haut niveau affirme que des forces régionales compétentes sont généralement plus à même de faire face à ces groupes que les forces des Nations Unies.

Avantages et limites des organisations régionales en tant que partenaires de maintien de la paix

Les organisations régionales peuvent – en théorie et en pratique – faire valoir plusieurs atouts en tant que partenaires de maintien de la paix, en particulier lorsque les conditions de sécurité rendent la situation complexe. Elles ont des doctrines et des concepts très divers en matière de maintien de la paix et certaines peuvent apporter un complément utile aux efforts des Nations Unies, notamment en menant des activités d'imposition de la paix dans des contextes où, en l'absence d'accord global de cessez-le-feu ou d'accord politique, l'Organisation ne peut pas déployer d'opération. Lorsqu'un conflit armé éclate ou lorsqu'un nouveau groupe terroriste apparaît, le mode d'intervention le plus rapide sera peut-être le déploiement de soldats des pays voisins dans le cadre d'une action coordonnée au niveau régional, notamment en fonction d'arrangements relatifs aux forces et moyens en attente. Souvent, les opérations de paix dirigées par des organisations régionales sont moins coûteuses que celles des Nations Unies, qui sont généralement plus vastes et multidimensionnelles. Les organisations régionales ont souvent une meilleure compréhension du contexte, des causes profondes et des principaux facteurs d'un conflit. Les pays voisins font généralement preuve d'un engagement politique et militaire plus ferme à intervenir pour stabiliser une situation ou contenir un conflit. Les organisations régionales sont plus à même d'intervenir dans les conflits qui risquent de s'étendre à d'autres pays et qui peuvent avoir des causes et des incidences d'ordre régional. Enfin, les organisations régionales peuvent renforcer le poids et la légitimité politiques des efforts de paix, en particulier lorsqu'une ou plusieurs des parties au conflit ne sont pas favorables à la présence de l'ONU.

Cependant, les initiatives régionales de maintien de la paix n'ont pas que des avantages. Trois de leurs principaux inconvénients sont décrits ci-après. Tout d'abord, le personnel des opérations de maintien de la paix menées par des organisations régionales vient de pays voisins, dont les priorités vont parfois à l'encontre des objectifs généraux de la mission. De plus, étant donné l'hostilité qui

règne parfois de longue date entre pays voisins, il peut arriver que la population locale voie certains contingents, au mieux comme privilégiant l'une ou l'autre des parties au conflit, et au pire comme une force d'occupation, ce qui risque de compromettre le succès de la mission. Enfin, si les opérations de paix dirigées par des organisations régionales sont généralement moins coûteuses, comme mentionné ci-dessus, c'est parfois tout simplement parce qu'elles n'ont pas les capacités nécessaires pour remplir efficacement leur mandat.

L'absence de financement flexible, durable et prévisible, un obstacle majeur pour les initiatives africaines de maintien de la paix

De plus en plus d'opérations de paix sont déployées sur le continent africain, qui compte actuellement 87 % des effectifs en uniforme des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En outre, depuis l'entrée en vigueur du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en 2003 et l'établissement de l'Architecture africaine de paix et de sécurité qui a suivi, les responsabilités assumées par les organisations régionales africaines en matière de paix et de sécurité internationales ont fortement augmenté. C'est pourquoi personne ne devrait s'étonner que le Secrétaire général qualifie l'Union africaine de principal partenaire régional de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité, comme il l'a fait dans son rapport sur l'application des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (A/70/357-S/2015/682). Ce nouveau « statut » de l'Union africaine en fait un cas de figure intéressant lorsqu'il s'agit de déterminer les principaux obstacles que rencontrent les initiatives régionales de maintien de la paix. L'un des plus importants d'entre eux est l'absence de financement flexible, durable et prévisible. Ce problème est jugé si important qu'en 2008, par exemple, il a incité le Secrétaire général à créer un Groupe d'experts Union africaine-ONU chargé d'explorer les moyens d'appuyer – y compris sur le plan financier – les opérations de paix menées par l'Union africaine en application d'un mandat de l'ONU. Depuis, le Conseil de sécurité a été saisi de cette question à plusieurs reprises.

Financement des initiatives de maintien de la paix dirigées par l'Union africaine

Selon le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (2002), les États membres de l'organisation qui fournissent du personnel pour ses opérations de paix prennent en charge le coût de leur participation pendant les trois premiers mois, et l'Union s'engage à les rembourser dans un délai maximum de six mois et reprend à son compte le financement des opérations. L'Union africaine a créé un Fonds de la paix, qui fournit les ressources financières nécessaires à ses opérations de paix. Ce fonds est alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'Union, des contributions volontaires des États membres et d'autres sources en Afrique (secteur privé, société civile et particuliers) ainsi que par des fonds provenant d'activités de mobilisation de ressources. Cependant, pour diverses raisons, notamment politiques, avant janvier 2013 – et le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine – l'Union africaine n'avait jamais été en position de contribuer elle-même au financement d'une opération de paix.

En fait, l'Union africaine dépend presque entièrement, pour ses initiatives de maintien de la paix, de mesures exceptionnelles et de sources de fonds externes. En

plus de son Fonds de la paix, l'Union africaine dispose de quatre sources de fonds pour financer ses opérations : la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, financée par le Fonds européen de développement, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, l'aide financière bilatérale aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police et les contributions de l'ONU. Cependant, elle vise à couvrir 25 % des dépenses liées à ses opérations de soutien à la paix d'ici à 2020 au moyen de son propre budget.

Par exemple, l'AMISOM est financée par des dons bilatéraux et des contributions volontaires versés soit sur un fonds d'affectation spéciale géré par l'ONU, soit directement aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. De plus, l'Union européenne fournit les ressources nécessaires pour couvrir les soldes versées aux soldats et d'autres dépenses connexes dans le cadre de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Enfin, l'AMISOM bénéficie d'un dispositif d'appui logistique fourni par l'intermédiaire du Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie.

Incidences de l'absence de financement flexible, durable et prévisible pour les opérations de paix dirigées par l'Union africaine

L'absence de financement flexible, durable et prévisible crée des problèmes graves qui empêchent l'Union africaine de jouer le rôle qui devrait être le sien dans le domaine du maintien de la paix. Certains des principaux problèmes sont exposés ci-dessous.

a) Le caractère ponctuel du financement des initiatives de maintien de la paix de l'Union africaine entrave la planification à long terme. En fait, il est fréquent de voir les donateurs se mobiliser en masse pour le déploiement d'une mission lorsqu'un conflit éclate, mais, après un certain temps, leur intérêt décroît fortement alors que les besoins sur le terrain restent immenses.

b) La dépendance à l'égard des fonds d'affectation spéciale multidonateurs peut faire obstacle à la cohérence d'ensemble des initiatives de maintien de la paix car elle permet aux donateurs de formuler leurs propres exigences, ce qui peut entraîner un manque de ressources pour de vastes domaines d'intervention.

c) Le fait d'être tributaire de sources de financement imprévisibles signifie que l'on ne peut garantir pour la mission la disponibilité de moyens essentiels, ce qui remet en cause les hypothèses de planification.

d) Le manque de fonds a un effet dissuasif sur les pays, qui pourraient être réticents à fournir des contingents pour des initiatives de maintien de la paix qu'ils considèrent être dotées de ressources insuffisantes, tout particulièrement s'il n'y a aucune garantie d'obtenir un remboursement régulier.

e) Le fait de dépendre d'un grand nombre de donateurs – ayant chacun ses propres règles en matière de comptabilité, de compte rendu et de vérification des comptes – met à rude épreuve les structures déjà faibles de l'Union africaine.

f) Le soutien, financier et pratique, que fournissent les donateurs pour des opérations particulières peut faciliter une opération, mais il ne contribue pas au renforcement des capacités de l'organisation à long terme.

Recommandations

Les opérations de maintien de la paix étant déployées dans des contextes de plus en plus difficiles, les organisations régionales ont un rôle majeur à jouer dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, en particulier en Afrique. S'il est crucial d'être conscients de leurs limites, il est également important de reconnaître qu'elles ont des atouts et qu'elles peuvent apporter un complément utile aux moyens déjà mobilisés par l'ONU. Pour permettre aux organisations régionales de jouer pleinement ce rôle complémentaire, le Conseil de sécurité peut envisager de mettre en œuvre les recommandations ci-après, qui ont pour but de les aider à obtenir, pour leurs initiatives de maintien de la paix, un financement plus flexible, durable et prévisible.

a) Le Conseil de sécurité devrait réfléchir à sa double responsabilité, c'est-à-dire répondre par des moyens politiques et opérationnels aux nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité internationale, et faciliter et soutenir les initiatives mises en œuvre par les organisations régionales pour y faire face.

b) Le Conseil devrait examiner les mesures qu'il pourrait prendre pour encourager et soutenir la mise en œuvre de nouvelles initiatives régionales de maintien de la paix, en particulier dans les régions où la paix et la sécurité internationales sont menacées et où les conditions de sécurité ne sont pas adaptées au déploiement de forces des Nations Unies. Cet examen pourrait utiliser comme point de départ, par exemple, les propositions du Processus de Nouakchott, relatif au renforcement de la coopération en matière de sécurité et à l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans la région sahélo-saharienne.

c) Le Conseil devrait charger le Secrétariat d'étudier l'ensemble des diverses modalités d'appui aux initiatives de maintien de la paix des organisations régionales qui pourraient être employées.

d) Le Conseil devrait débattre des recommandations qui découleront du prochain processus conjoint d'examen et d'évaluation de l'ONU et de l'Union africaine concernant les divers mécanismes actuellement disponibles pour financer et soutenir les opérations de paix de l'Union africaine qu'il autorise.

e) Le Conseil devrait veiller à entretenir un dialogue plus étroit et davantage axé sur la collaboration avec les organisations régionales prêtes à mettre en œuvre une initiative de maintien de la paix.

f) Le Conseil devrait accueillir favorablement, encourager et soutenir la création d'organisations ou de mécanismes régionaux et sous-régionaux, en particulier dans les régions extrêmement vulnérables, où il n'existe pas encore d'organisations capables d'assurer efficacement la sécurité.