



Conseil de sécurité

Distr. générale
1^{er} avril 2015
Français
Original : anglais

Coopérer pour la paix : vers le maintien de la paix en partenariat

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Dans sa résolution 2167 (2014), le Conseil de sécurité m'a prié d'établir au plus tard le 31 mars 2015, en étroite consultation avec la Commission de l'Union africaine et l'Union européenne, un rapport d'évaluation assorti de recommandations sur l'évolution de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales en matière de maintien de la paix. Les évaluations et recommandations contenues dans le présent rapport, qui s'inscrivent dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, s'inspirent en les complétant de celles que j'ai formulées dans mes précédents rapports sur la coopération avec les organisations régionales, notamment, pour citer les plus récents, mes rapports sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité (S/2011/805) et sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales ou autres (S/2014/560) et ma lettre au Président du Conseil de sécurité sur le passage des opérations de paix de l'Union africaine aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Mali et en République centrafricaine (S/2015/3). Elles tiennent compte également des positions exprimées par le Conseil et des questions présentant un intérêt pour celui-ci, telles qu'il les a exposées dans sa résolution 1167 (2014) et dans les déclarations de son président sur la coopération avec l'Union africaine (S/PRST/2014/27) et l'Union européenne (S/PRST/2014/4).

2. Le présent rapport est essentiellement consacré à la coopération avec les organisations régionales et aux accords régionaux de maintien de la paix, et non à toute la gamme des activités menées dans le domaine de la paix et de la sécurité. Il porte dans une large mesure sur la coopération avec l'Union africaine et l'Union européenne, à savoir les deux organisations expressément mentionnées au paragraphe 28 de la résolution 2167 (2014), qui sont actuellement les plus proches partenaires de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix. D'autres organismes et accords régionaux ou sous régionaux sont mentionnés à propos de certaines régions, où ils coopèrent avec l'ONU dans des domaines touchant au maintien de la paix ou participent aux opérations de maintien de la paix.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (21 avril 2015).



II. Évolution de la coopération dans le domaine du maintien de la paix

3. La demande, dans le domaine du maintien de la paix, s'est intensifiée ces 10 dernières années. L'essentiel des activités de maintien de la paix sont menées en Afrique, où sont déployés 87 % des soldats de la paix des Nations Unies. Dans le même temps, les opérations de maintien de la paix sont confrontées à une transformation de la dynamique des conflits, caractérisée par une accentuation de la régionalisation et de la mondialisation et aussi, parfois, par la présence de menaces non conventionnelles, émanant en particulier de groupes extrémistes agissant de concert avec des groupes criminels et des parties aux conflits. La plupart des soldats de la paix récemment déployés se trouvent dans des endroits où il n'y a plus guère de paix à maintenir et où une action énergique est souvent nécessaire pour exécuter les mandats de protection des civils.

4. Dans ces conditions, l'engagement des partenaires régionaux dans les opérations de maintien de la paix aux côtés de l'Organisation des Nations Unies est devenu la règle plutôt que l'exception. C'est tout particulièrement le cas en Afrique, où l'on constate que l'Union africaine et des mécanismes sous régionaux, ainsi que l'Union européenne, sont engagés aux côtés des opérations de l'Organisation des Nations Unies à toutes les étapes des conflits. Sont actuellement déployées en Afrique neuf opérations de la paix des Nations Unies, six opérations de soutien à la paix dirigées par l'Union africaine et les communautés économiques régionales ou mécanismes régionaux, une opération hybride Nations Unies-Union africaine et neuf missions civiles et opérations militaires de l'Union européenne. Les modèles de cet engagement multilatéral sont à chaque fois adaptés aux circonstances propres à la crise considérée.

5. Au fil des ans, ces modèles ont façonné une concordance de vues sur les avantages comparatifs des différentes organisations et sur la division du travail qu'il est, partant, souhaitable d'établir entre elles. Dans les cas récents du Mali et de la République centrafricaine, l'Union africaine a pris en main les opérations qui avaient été engagées par des acteurs sous régionaux, avant que celles-ci ne soient intégrées aux opérations des Nations Unies. Dans les deux cas, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne ont appuyé le déploiement des opérations dirigées par l'Union africaine. Au Mali, après le transfert de responsabilités de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), l'Union africaine a conservé un rôle politique grâce à la mise en place de la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL) qui a continué d'appuyer le dialogue inclusif intermalien. En République centrafricaine, après le transfert de responsabilités de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), l'Union africaine, par l'intermédiaire de la MISAC, et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale ont continué de jouer un rôle clef dans la transition et la stabilisation en cours du pays. Dans les deux pays, l'Union européenne a également déployé, aux côtés d'opérations dirigées par l'Union africaine ou par l'Organisation des Nations Unies, ses propres présences, plus réduites et bien ciblées, au titre de la politique de sécurité et de défense

commune, dont le mandat était soit de mener des activités de formation et de conseil, soit d'assurer la liaison entre les missions.

6. Ces configurations, ainsi que d'autres ayant donné lieu à une coopération fructueuse, comme par exemple en Somalie, pourront constituer le canevas d'une plus ample rationalisation des opérations à l'avenir. Par exemple, l'engagement simultané de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union africaine et de l'Union européenne dans de nombreux cas en Afrique démontre que chacune des trois organisations est capable de fournir les capacités de maintien de la paix nécessaires et d'apporter des solutions dans les situations de crise et d'après conflit. Dans nombre de cas, chacune d'entre elles joue aussi un rôle important, aux côtés d'autres acteurs, à l'appui des processus de règlement et de médiation. Quoi qu'il en soit, toutes les possibilités d'une coopération trilatérale plus étroite entre l'Organisation des Nations Unies, l'Union africaine et l'Union européenne ne sont pas encore pleinement explorée ni exploitées.

7. Il ne fait guère de doute que la coopération de l'Organisation des Nations Unies avec des partenaires régionaux dans le domaine du maintien de la paix a atteint ces dernières années un degré de maturité et de complexité considérable. Cette multiplication des acteurs et des modèles de participation présente une difficulté, car il faut éviter la dispersion des efforts, les doubles emplois et la compétition inutile, en même temps qu'une occasion, car elle permet de mobiliser aussi efficacement que possible la puissance collective et les avantages comparatifs des différentes organisations, en vue d'atteindre les objectifs communs de paix et de sécurité. Dans les sections ci-après, on passera en revue les mécanismes institutionnels et les initiatives en place qui visent à tirer parti autant que possible de cette occasion et l'on examinera comment ils ont fonctionné en pratique dans divers pays et domaines d'application.

III. Mécanismes de coordination et de consultation

Mécanismes de coordination et de consultation au niveau stratégique

8. Pour que la coopération dans le domaine du maintien de la paix soit efficace et productive, il faut que les objectifs stratégiques et politiques des différents participants concordent du début à la fin, c'est-à-dire depuis les étapes des préparatifs et des activités préalables à la création du mandat jusqu'à celle des activités de transition ou de retrait. Il faut, par conséquent, que la coopération entre les organes de décision de ces participants soit efficace. Dans certains cas complexes, il peut être difficile de définir une orientation stratégique claire au sein d'une même organisation et a fortiori entre plusieurs organisations dont les membres et les perspectives diffèrent et qui entretiennent entre elles des relations qui ne sont pas rigoureusement définies, dans un contexte général où le Conseil de sécurité a la responsabilité principale de la paix et la sécurité.

Entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine

9. L'entrée en vigueur en décembre 2003 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a sensiblement renforcé les pouvoirs de l'Union africaine en matière de prévention et de règlement des conflits.

Depuis lors, l'Union africaine ainsi que les communautés économiques et mécanismes régionaux ont, de plus en plus, pris des initiatives en matière de paix et de sécurité et leur rôle dans ce domaine s'est amplifié, tant quantitativement que qualitativement. En conséquence, la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine a évolué, passant d'un modèle le renforcement des capacités à un partenariat fondé sur la convergence stratégique.

10. L'article 17 du Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine dispose que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies assume la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité. Dans la pratique, le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ont resserré leurs liens depuis 2007, notamment en tenant chaque année des réunions consultatives conjointes. Les deux organes ont souligné qu'ils étaient déterminés à établir une relation plus solide et mieux structurée, en partageant davantage de renseignements, en exploitant des effets de synergie dans les domaines de la planification et du suivi, en procédant à des évaluations conjointes et en définissant de concert des stratégies propres à accroître l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Ces engagements ont toutefois été lents à se concrétiser.

11. Les réunions consultatives n'ont pas encore établi entre les deux organisations, dont les processus de prise de décisions sont très différents, une meilleure concordance des décisions politiques concernant des questions spécifiques. La difficulté de parvenir à une synchronisation institutionnelle et à bien s'entendre quant au niveau de consultation nécessaire entre les deux organes s'est parfois traduite par un manque de cohérence des réponses politiques. Ce problème est aggravé par le fait que la répartition des tâches entre les communautés économiques ou mécanismes régionaux et l'Union africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique n'est pas clairement définie. Dans la lettre que j'ai récemment adressée au Président du Conseil de sécurité, concernant les leçons à tirer des transitions entre les opérations des deux organisations, j'ai souligné l'importance que revêtent la cohérence politique et l'harmonisation des politiques et des stratégies au plus haut niveau.

12. En République centrafricaine, la convergence stratégique entre les différents partenaires a été dans une large mesure facilitée par le fait que le Conseil de sécurité a défini un projet commun à un stade précoce et dans plusieurs de ses résolutions, par lesquelles le Secrétaire était prié de procéder, en consultation avec l'Union africaine et d'autres partenaires régionaux, à la planification de mesures d'urgence en vue de la transformation de l'opération de maintien de la paix de l'Union africaine en une mission de maintien de la paix des Nations Unies. Au Mali, en revanche, les divisions entre les États Membres, les organes concernés aux niveaux international, régional et infrarégional et au sein du Secrétaire quant au meilleur moyen d'aller de l'avant ont affaibli, parmi les partenaires du maintien de la paix, la capacité de définir une feuille de route claire et acceptable par tous en vue du règlement de la crise.

13. Une approche stratégique harmonisée, et notamment la définition, dès le départ, d'une vision stratégique commune à propos des objectifs afférents au déploiement d'une mission de maintien de la paix, revêt également une importance décisive dans le cas d'une opération hybride telle que l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Bien que les avis puissent diverger

quant à l'opportunité des solutions hybrides, il est clair que de telles opérations devraient donner lieu, dès le départ et tout au long de leur durée de vie, à des consultations formelles et informelles étroites entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine. Dès lors que les objectifs et la vision stratégique des deux organisations concernant le règlement du conflit et la nécessité de dialoguer avec les parties commencent à diverger, une opération hybride telle que MINUAD cesse d'avoir une influence politique sur les parties et d'être en mesure d'exécuter son mandat.

14. Il ressort des enseignements tirés de l'expérience des transitions au Mali et en République centrafricaine que les trois membres africains du Conseil de sécurité peuvent jouer un rôle central dans le renforcement de la coordination et de la synergie entre les deux conseils. En février 2014, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a officiellement approuvé la création de ce mécanisme à New York, dont la mission permanente d'observation de l'Union africaine auprès de l'Organisation des Nations Unies assurerait le secrétariat. Le mécanisme peut aider à faire en sorte que les points de vue de l'Union africaine et des communautés économiques régionales compétentes soient prises en considération dans les débats et les décisions du Conseil de sécurité et faciliter ainsi la formation d'une unité de vues entre le Conseil de sécurité, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et les communautés économiques régionales concernées.

15. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et la Commission de l'Union africaine ont renforcé leur coopération. L'Équipe spéciale conjointe Organisation des Nations Unies-Union africaine chargée des questions de paix et de sécurité s'est révélée être un moyen important de promouvoir une plus grande cohésion, en permettant au Secrétariat et à la Commission de se concerter sur des questions d'intérêt commun revêtant une importance stratégique à court ou à long terme et de délimiter des domaines d'action coordonnée.

16. La création du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) en 2010 a également beaucoup contribué aux progrès de la coopération entre les deux organisations dans le domaine du maintien de la paix. Le Bureau remplit une double fonction, en appuyant d'une part, de concert avec l'Union africaine, la planification et la gestion des opérations en cours et la mise au point de politiques, et en facilitant d'autre part le développement de capacités institutionnelles au service du partenariat, tout particulièrement l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

17. Au niveau politique, des mécanismes de consultation étroite et constante entre les Nations Unies et les acteurs régionaux sont également indispensables pour parvenir à une plus grande convergence stratégique et politique, notamment à l'appui des mandats de maintien de la paix. Le Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali, coprésidé par l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation des Nations Unies, et incluant l'Union européenne, et le Groupe international de contact sur la République centrafricaine, coprésidé par l'Union africaine et le Congo, ont efficacement assuré la coordination entre les parties prenantes à l'appui du processus de paix dans ces pays. Ils ont également aidé à créer un cadre propice à l'exécution des mandats de la MINUSMA et de la MINUSCA.

18. Parmi les autres mécanismes politiques et dispositifs de médiation importants qui opèrent aux côtés des activités de maintien de la paix, on peut citer le Groupe de

mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, qui anime le dialogue et la médiation sur le Soudan et entre le Soudan et le Soudan du Sud et est soutenu par l'Envoyé spécial pour le Soudan et le Soudan du Sud et par le Représentant spécial conjoint UA-ONU pour le Darfour. Les équipes établissent conjointement des stratégies, entreprennent des missions conjointes et, le cas échéant, s'adressent conjointement au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. De même, au Soudan du Sud, mon Envoyé spécial pour le Soudan et le Soudan du Sud et mon Représentant spécial pour le Soudan du Sud travaillent en étroite consultation avec l'Autorité intergouvernementale pour le développement dans le cadre du processus de médiation et interviennent régulièrement auprès des hauts dirigeants de la Commission de l'Union africaine et des États Membres à l'appui des activités de l'Autorité.

Entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne

19. Les activités de communication et de coordination menées au niveau stratégique entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne dans les domaines du maintien de la paix et de la gestion des crises prennent diverses formes. Le Conseil de sécurité tient deux fois par an avec des représentants du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne une réunion informelle au cours de laquelle sont examinées les opérations de maintien de la paix et d'autres questions concernant la paix et la sécurité. Ces réunions sont l'occasion d'échanger des informations importantes mais ne permettent généralement pas d'établir une convergence de vues sur l'action à adopter dans tel ou tel contexte des opérations de maintien de la paix. En ce qui concerne les mandats, lorsque des missions au titre de la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne sont déployées dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, la coordination s'effectue généralement par l'entremise des membres du Conseil de sécurité. Ces derniers veillent à ce que de telles missions soient mentionnées dans les résolutions du Conseil de sécurité et viennent compléter les plus vastes mandats des opérations de maintien de la paix dirigées soit par l'Organisation des Nations Unies soit par l'Union africaine.

20. En complément de ces efforts, plusieurs autres réunions de haut niveau consacrées à l'examen de questions stratégiques, auxquelles participe le Secrétariat, sont tenues entre des représentants de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union européenne. Il s'agit en particulier des réunions d'information périodiques que tient le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à l'intention du Conseil de sécurité, des exposés présentés par de hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies à l'intention du Comité politique et de sécurité à Bruxelles et de la réunion semestrielle du Comité directeur Organisation des Nations Unies-Union européenne pour la gestion des crises, coprésidé par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et par le Vice-Secrétaire général du Service européen pour l'action extérieure. Cette dernière réunion permet de tenir des débats plus approfondis sur les questions touchant au maintien de la paix tout en offrant la possibilité d'harmoniser les stratégies suivies en matière de répartition des tâches, de communication politique et de désengagement. La communication au niveau stratégique est en outre facilitée par la délégation de l'Union européenne auprès de l'Organisation des Nations Unies

à New York et par le bureau de liaison des Nations Unies pour la paix et la sécurité, établi en 2011 à Bruxelles.

21. Trois documents importants continuent par ailleurs de former un cadre stratégique multisectoriel pour les relations avec l'Union européenne dans les domaines du maintien de la paix et de la gestion des crises. Il s'agit des déclarations conjointes de 2003 et de 2007 sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises et du plan d'action sur le renforcement de l'appui prêté par la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies (plan d'action de l'Union européenne), adopté en 2012 par le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne. Ce dernier identifiait, aux fins de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne dans le domaine du maintien de la paix, des mesures prioritaires qui ont été conjointement appliquées ces deux dernières années par les deux organisations et qui concernent notamment un accroissement des contributions du personnel en uniforme par les États membres de l'Union européenne, la coordination pendant la phase de planification, la coopération dans les domaines de la politique générale et des orientations, les enseignements tirés de l'expérience acquise et la formation. Des discussions sont en cours en vue d'adopter un cadre pour la suite de la coopération, qui s'inscrit dans le prolongement du cadre précédent et dans lequel les engagements sont renouvelés et les priorités, redéfinies, compte tenu des expériences récentes.

Entre l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations et mécanismes régionaux

22. Il n'y a que très peu d'exemples, ces dernières années, de coordination stratégique dans le cadre du déploiement d'une opération de maintien de la paix qui ne fasse pas intervenir l'Union africaine, des organisations sous-régionales en Afrique ou l'Union européenne. Un bon exemple à cet égard est la République arabe syrienne. À la suite de l'aggravation de la crise, l'ONU a coopéré avec la Ligue des États arabes, principalement au niveau politique et en matière de médiation, ce qui a conduit au déploiement de la Mission de supervision des Nations Unies en République arabe syrienne (MISNUS). En particulier, en février 2012, l'ONU et la Ligue des États arabes sont parvenues à un accord au sujet d'un effort diplomatique conjoint, concrétisé par la nomination du premier Envoyé spécial conjoint pour la République arabe syrienne. Les efforts déployés par l'Envoyé spécial ont conduit le Conseil de sécurité à adopter, en avril 2012, la résolution 2042 (2012), avec un plan en six points. C'est sur la base de ce plan que la MISNUS a été créée avec pour mandat de contrôler le respect du cessez-le-feu et faire rapport sur toute violation. En raison de l'intensification du conflit dans tout le pays, la Mission a pris fin en juillet 2012, connaissant ainsi le même sort que la mission de surveillance de la Ligue des États arabes, forte de 67 hommes, qui l'avait précédée.

Mécanismes opérationnels

23. La coordination opérationnelle est indispensable pour permettre aux différents intervenants d'avoir la même approche, ce qui contribue à l'adoption de décisions stratégiques et permet aux présences sur le terrain de s'acquitter efficacement et de manière cohérente de leur mandat. Elle fait intervenir divers acteurs de tous les

côtés, notamment les équipes chargées de produire et d'harmoniser les analyses, de planifier les opérations, de les appuyer une fois qu'elles sont déployées et d'élaborer des mécanismes permettant d'assurer la cohérence entre diverses missions intervenant en parallèle ou se passant le relais, ainsi qu'avec d'autres entités présentes sur le terrain.

Entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine

24. Jusqu'à aujourd'hui, l'ONU et l'Union africaine ont collaboré dans le cadre de missions de maintien de la paix au Burundi, au Mali, en République centrafricaine, en Somalie et au Darfour (Soudan). Cette coopération a très largement contribué à définir le partenariat entre les deux organisations au niveau opérationnel. Le plus souvent, elle a pris la forme d'un déploiement successif, c'est-à-dire du passage d'une opération sous conduite de l'Union africaine à une opération des Nations Unies. Elle consiste alors en la fourniture d'un appui à l'Union africaine pendant les phases de planification et de développement, puis en une coopération étroite destinée à assurer une bonne transition et la reprise du commandement des opérations par l'ONU.

25. Le cas de la Somalie et un bon exemple de planification conjointe, notamment compte tenu de la position du Conseil de sécurité concernant le remplacement éventuel de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) par une opération de maintien de la paix des Nations Unies le moment venu. La collaboration menée sur le terrain en 2012 au sujet du concept stratégique de l'AMISOM a permis de revitaliser le partenariat stratégique entre les deux organisations et a débouché sur un accroissement des effectifs de la Mission, approuvé par le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. La mission d'évaluation ONU-Union africaine de 2013, qui a permis de définir en commun des objectifs stratégiques et des indicateurs, a renforcé cette collaboration. Elle a débouché sur l'élaboration de trois options concernant la voie à suivre, dont l'une a été approuvée par les deux conseils. La large participation aux consultations de même que la présence des principaux partenaires ont créé les conditions nécessaires à un accord et à l'application rapide des recommandations formulées. Une deuxième mission conjointe d'évaluation de l'AMISOM et des Forces de sécurité somaliennes est prévue pour avril 2015.

26. La MISMA en 2012, suivie par la MINUSMA en 2013, et la MISCA en 2013, suivie par la MINUSCA en 2014, sont deux exemples récents de déploiement d'une mission de l'Union africaine suivie du déploiement d'une mission des Nations Unies. Dans ce second exemple, l'ONU avait dès le début appuyé le transfert de l'autorité entre la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX) dirigée par la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et la MISCA, et avait participé dès avril 2013 aux missions d'évaluation dirigées par l'Union africaine. Elle a fourni des conseils techniques et spécialisés pour la planification et le déploiement de la MISCA, en a renforcée la structure de commandement et de contrôle et a mis en place l'infrastructure administrative et les moyens de formation. À la suite de l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2149 (2014), les deux organisations ont mis au point un plan de transition, qui a été appliqué par les équipes spécialement constituées à cette fin en coordination avec la MISCA et le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA), ce qui a permis un transfert sans heurt. Par exemple, la création d'une cellule de coordination pour la

protection des civils entre la MISCA et la MINUSCA a permis d'éviter toute interruption des activités dans ce domaine.

27. Une coopération opérationnelle étroite concernant les contingents et les effectifs de police est également essentielle en cas de déploiements successifs. Au Mali comme en République démocratique du Congo, bien que les conditions mises par l'ONU pour reprendre rapidement le commandement une fois la décision prise aient été connues, l'équipement et le soutien logistique autonome de la MISMA et de la MISCA, de même que la formation des contingents, n'étaient pas conformes aux normes de l'ONU. Si des normes inférieures à celles de l'Organisation sont parfois inévitables dans le cas du déploiement rapide d'opérations en Afrique, une collaboration entre l'ONU et l'Union africaine faciliterait la conformité de la formation du personnel en tenue des missions de l'Union africaine et de leurs équipements aux normes de l'ONU, en prévision du transfert du commandement.

28. L'ONU a continué d'appuyer, en coordination avec l'Union africaine, les efforts destinés à accroître les capacités de la Force régionale d'intervention de l'Union africaine, qui fait partie de Mission de consolidation de la paix en Centrafrique pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur. À la demande de la Commission de l'Union africaine, elle a envoyé à Yaoundé en février 2015 une équipe pluridisciplinaire d'experts chargés de contribuer à l'élaboration d'un concept opérationnel stratégique en vue de la mise en place de la Force spéciale multinationale mixte de lutte contre Boko Haram. La brigade d'intervention de la Force de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), créée en 2013, est un autre exemple original de collaboration entre les deux organisations, l'ONU prenant le relais de ce qui était à l'origine une initiative régionale destinée à régler la crise dans l'est de la République démocratique du Congo.

Entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne

29. La coopération opérationnelle avec l'Union européenne, y compris au Mali, en République démocratique du Congo et, dernièrement, en République centrafricaine, repose généralement sur une claire division du travail destinée à utiliser le plus efficacement possible les compétences et les moyens de chaque organisation. Au cours des premières phases de planification, pendant lesquelles la coordination est indispensable pour assurer la complémentarité des activités et éviter les doublons ou encore pour permettre une transition sans heurt sur les plans logistique et opérationnel, les exemples récents témoignent des progrès accomplis au cours des dernières années. Au Mali puis en République centrafricaine, les deux organisations ont participé à la planification des opérations de la MINUSMA, de la Mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM) et de la Mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali). Les directives ONU-Union européenne pour la coordination lors de la phase de planification des opérations, prévues dans le plan d'action de l'Union européenne, ont été testées au Mali pour la mission EUCAP Sahel Mali ainsi que pour faciliter le transfert des activités dans le domaine de la sécurité entre l'Opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine (EUFOR RCA) et la MINUSCA de même que le déploiement plus tôt en mars de la Mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine. Conformément à ces directives, l'ONU et l'Union européenne prévoient d'étudier ensemble les enseignements tirés de la transition entre les deux organisations en République

centrafricaine et d'élaborer, selon que de besoin, de nouvelles directives communes pour les transitions similaires à l'avenir. Il faudrait également tirer les enseignements du transfert du camp EUCATEX de l'Union européenne à la MINUSMA en prévision d'un éventuel partage nécessaire des ressources entre les deux organisations.

30. La coopération et la coordination sur le terrain entre les missions et les opérations des Nations Unies et de l'Union européenne déployées en parallèle s'est révélée efficace dans la plupart des cas. Parmi les mécanismes de coordinations qui ont rempli leur fonction dans différents environnements, on peut citer les officiers de liaison sur le terrain, le partage des locaux, l'échange d'informations classifiées et la participation de représentants de l'Union européenne aux structures de coordination dirigées par l'ONU, notamment les mécanismes dans le domaine de l'état de droit et de la réforme du secteur de la sécurité auxquels participent des missions civiles de l'Union européenne. Ces mécanismes devraient toujours bénéficier d'un fort soutien politique en faveur du partage et du partenariat pour pouvoir être efficaces. Au Kosovo¹, la coopération entre l'ONU et l'Union européenne doit être encore renforcée de façon à coordonner plus étroitement l'action de la communauté internationale, étant donné que par ailleurs la Mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX) fait l'objet de nouvelles restructurations.

31. Enfin, compte tenu du rôle très important joué par les délégations de l'Union européenne à l'appui du secteur de la justice et d'autres institutions dans les pays qui sortent d'une crise, une coopération étroite avec le système des Nations Unies en vue de la définition des priorités s'est révélée être essentielle pour la mise en œuvre de stratégies cohérentes de renforcement des institutions. Par exemple, la MINUSMA et la délégation de l'Union européenne au Mali ont établi un partenariat étroit qui a permis de fournir du matériel et de remettre en état un tribunal à Tombouctou. En République démocratique du Congo, la MONUSCO a créé, avec un financement de l'Union européenne, sept cellules d'appui au parquet afin d'aider les autorités à poursuivre les auteurs de crimes graves.

32. En ce qui concerne les stratégies de sortie, la coordination entre les deux organisations est moins développée, bien que toutes deux soient déterminées à collaborer plus étroitement au cours des phases finales de leurs missions respectives. En l'absence de conditions de transfert claires, les deux organisations ont plutôt eu tendance à procéder à leur propre examen stratégique et à définir, sur la base de consultations limitées avec leurs partenaires, leurs propres mécanismes de réduction des effectifs et de suivi. Par exemple, dans le cas de la République démocratique du Congo, toutes deux auraient pu se consulter plus tôt et planifier plus étroitement leur examen respectif et la transition, même si par la suite la collaboration entre les deux a été plus importante.

Entre l'Organisation des Nations Unies et d'autres partenaires régionaux

33. Le Kosovo, conformément à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, offre un exemple important de coordination opérationnelle entre l'ONU et d'autres acteurs régionaux, notamment l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

¹ Les références au Kosovo s'entendent au sens de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité.

(OTAN) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La Mission de l'OSCE au Kosovo a établi depuis longtemps des relations avec la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) qui assure le renforcement des institutions, ce qui a permis une collaboration opérationnelle étroite et constructive tout au long des années. La Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR), dirigée par l'OTAN, qui assure une présence internationale de sécurité au côté de la MINUK, compte environ 5 000 hommes sur le terrain et joue le rôle de troisième intervenant en cas d'urgence après la police du Kosovo et la mission EULEX. La MINUK et la KFOR coopèrent étroitement, au niveau militaire comme au niveau des chefs de mission, en vue de s'acquitter de leur mandat respectif comme pour toutes les questions d'ordre opérationnel, notamment pour assurer des conditions stables dans le nord du Kosovo et pour protéger le patrimoine religieux.

IV. Moyens et appui au renforcement des capacités

34. Les opérations de maintien de la paix menée en partenariat avec des acteurs régionaux devraient s'appuyer sur des partenariats plus étroits matière de développement des capacités. Si les principaux acteurs dans le domaine du maintien de la paix ont renforcé, chacun de leur côté, leurs capacités, il y a également eu des échanges au niveau bilatéral, principalement des partages d'expertise, qui ont donné lieu à des synergies. L'ONU a été à la fois bénéficiaire et fournisseur d'expertise et d'assistance. L'une des priorités à cet égard a été, et devrait continuer d'être, de veiller à ce que les capacités acquises puissent être utilisées pour faciliter une intervention rapide de la communauté internationale en cas de nouvelle crise.

Entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine

35. Au fur et à mesure que l'Union africaine a assumé de plus en plus de responsabilités en matière d'opération de maintien de la paix, elle a dû acquérir les capacités nécessaires pour pouvoir planifier et déployer durablement ses opérations. Bien que l'Union africaine soit disposée à les déployer rapidement et même à intervenir dans des zones de combat en dépit des risques de pertes en vie humaines, elle n'a pas toujours été en mesure d'obtenir des contingents et des effectifs de police dont la formation et les moyens sont conformes aux normes de l'ONU.

36. L'Union africaine travaille à la création d'une Force africaine en attente et a plus récemment commencé à se doter d'une Capacité africaine de réponse immédiate aux crises. L'ONU, par l'intermédiaire de son Bureau auprès de l'Union africaine, travaille en collaboration étroite avec cette dernière et avec les communautés économiques régionales et les mécanismes régionaux afin de d'appuyer ces efforts, d'accélérer l'entrée en vigueur effective de la Force africaine en attente et de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises et d'améliorer la conception, la planification et la gestion des opérations de paix sous conduite africaine. Plus concrètement, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine a continué d'aider cette dernière à élaborer et à examiner les principaux documents d'orientation tels que la doctrine pour les opérations à l'appui de la paix. L'ONU a également continué d'aider l'Union africaine à définir les composantes police et état de droit de la Force africaine en attente et à appliquer la feuille de route III de la Force africaine en attente, y compris les des activités du cycle de formation AMANI Africa II.

37. Bon nombre des problèmes que connaît depuis longtemps l'Union africaine pour déployer et gérer des opérations d'appui à la paix dans des conditions extrêmement difficiles et en ne disposant que de peu de temps pour ce faire persistent. Toutefois, aussi bien la Force africaine en attente que la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises peuvent devenir des outils efficaces de réaction rapide pour l'Union africaine et, par extension, pour l'ONU. Une fois qu'elles seront pleinement opérationnelles, ces forces pourraient constituer des premiers éléments extrêmement précieux d'intervention face à des crises en Afrique ou des mécanismes de transition, voire intervenir si nécessaire. Elles pourraient également appuyer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies lorsqu'un appui *in extremis* se révèle nécessaire.

38. Outre la fourniture d'appui destiné à assurer l'entrée en vigueur de la Force africaine en attente et de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises, l'ONU a renforcé les capacités de l'Union africaine et de ses États membres dans plusieurs domaines précis liés au maintien de la paix. En particulier, le Service de la lutte antimines a aidé l'Union africaine à préparer le cadre stratégique pour la lutte antimines et l'élimination des restes explosifs de guerre pour la période 2014-2017, qui a pour objectif de renforcer les capacités des États membres de l'Union africaine et les opérations menées face à la menace que représentent les mines et les restes explosifs. L'ONU et d'autres partenaires, comme la Banque mondiale, ont également fourni un appui important à l'Union africaine pour lui permettre de renforcer ses capacités dans les domaines du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, de la réforme du secteur de la sécurité et de la protection des droits de l'homme et de l'enfance, notamment en détachant du personnel, en mettant en place des programmes de renforcement des institutions et en fournissant une assistance technique aux composantes civiles des opérations de l'Union africaine.

Entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne

39. Les discussions avec l'Union européenne au sujet du renforcement des moyens se sont déroulées dans le contexte des efforts entrepris par l'ONU pour accroître le nombre de pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police et conformément aux dispositions applicables du plan d'action de l'Union européenne. Les États membres de l'Union européenne ont fait savoir que les contributions aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies devraient être examinées et déterminées bilatéralement plutôt que par l'intermédiaire de mécanismes coordonnés par l'Union européenne. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer les possibilités de regrouper les contributions de plusieurs États membres de l'Union européenne, qui pourraient même être éventuellement combinées avec des contributions de pays qui n'en sont pas membres, pour répondre à des besoins spécifiques des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Le Service européen pour l'action extérieure s'est montré disposé à étudier cette question plus avant et à faire bénéficier le Secrétariat de son expertise dans certains domaines, tels que le renseignement ou les capacités de réaction rapide.

40. En ce qui concerne la réaction rapide, et compte tenu du fait que l'ONU cherche à déployer ses opérations plus rapidement, les deux organisations ont échangé leurs données d'expérience ainsi que des informations au sujet de l'élaboration de leur doctrine respective. Les discussions ont porté sur la possibilité de déployer un groupe de combat de l'Union européenne en tant que force autonome de réaction rapide à l'appui d'opérations des Nations Unies ou en en relais de telles

opérations, y compris dans des contextes nationaux donnés. Le groupe de combat n'a toujours pas été déployé en dépit de l'intérêt présenté par une telle capacité en attente. Les discussions devraient se poursuivre compte tenu du fait que les États membres de l'Union européenne s'efforcent de plus en plus de faire en sorte que cet outil précieux soit effectivement utilisé, et je souhaite les encourager à poursuivre sur cette voie.

41. L'Union européenne est également déterminée à renforcer les capacités africaines de maintien de la paix et de prévention des crises. Outre les opérations de l'Union africaine, la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique a financé des mesures de renforcement des capacités en vue de la mise en place d'une Architecture africaine de paix et de sécurité. Dans le cadre du programme d'action pour la période 2014-2016, l'appui de la Facilité en faveur de l'Architecture est davantage ciblé, et notamment prévoit une assistance au futur cycle de formation assuré dans le cadre du programme AMANI Africa II. Le programme d'action prévoit également un appui aux activités dans les domaines du transport stratégique, des communications et de la logistique. En outre, l'Union européenne se prépare à lancer une nouvelle « initiative former et équiper » afin de compléter les activités de formation qu'elle mène déjà sur le continent. Compte tenu du fait qu'aussi bien l'Union européenne que l'ONU sont déterminées à renforcer les capacités de l'Afrique, il s'agit là d'un domaine dans lequel on pourrait envisager une coopération triangulaire.

Entre l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations et mécanismes régionaux

42. Les moyens et l'expertise dont dispose l'OTAN s'agissant de faire face à des menaces asymétriques, notamment en Afghanistan, ont conduit à de nouvelles formes de coopération avec l'ONU. Celle-ci peut bénéficier de l'expertise acquise par l'OTAN dans certains domaines ainsi que de son vaste réseau de centres de formation et de centres d'excellence. Concernant la lutte contre les engins explosifs improvisés, la coopération s'est notamment traduite par l'organisation d'un cours de sensibilisation pour le personnel des Nations Unies organisé par le centre d'excellence de Madrid. En 2015, elle portera principalement sur les échanges avec les centres d'excellence pour la lutte contre les engins explosifs improvisés, le génie militaire et l'élimination des munitions non explosées et donnera lieu en particulier à l'organisation d'exercices conjoints ainsi que de séminaires consacrés à la théorie et à la pratique des aspects stratégiques et opérationnels de la lutte contre les engins explosifs improvisés.

43. L'ONU est prête à contribuer aux efforts déployés par d'autres organisations régionales pour renforcer les capacités régionales en matière de maintien de la paix. Un exemple concret à cet égard est l'aide apportée au cours des deux dernières années à l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) pour lui permettre d'acquérir une expertise et des capacités en matière de maintien de la paix. Suite à la conclusion, le 28 septembre 2012, d'un mémorandum d'accord entre le Département des opérations de maintien de la paix et le secrétariat de l'OTSC concernant le renforcement de la coopération entre les deux organisations, l'ONU a organisé des réunions d'information et fourni de la documentation au sujet des politiques et des normes qu'elle applique en matière de maintien de la paix aux membres du personnel de l'OTSC chargé de mettre en place une force en attente de 4 000 hommes. Dernièrement, la Malaisie a annoncé que l'Association des nations

de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) envisageait d'élaborer des plans en vue de la création d'une force régionale de maintien de la paix, et cette initiative pourrait déboucher sur un renforcement de la coopération avec le Département, qui souhaite l'appuyer.

V. Financement des opérations de maintien de la paix

44. S'il incombe aux organisations régionales de mobiliser leurs propres ressources, il n'en reste pas moins indispensable de rendre plus prévisible, durable et souple le financement des opérations conduites par une organisation régionale sous mandat des Nations Unies, en particulier en cas de transfert des responsabilités à une opération des Nations Unies. L'absence persistante d'un financement prévisible et durable, notamment, a handicapé les opérations de paix menées par l'Union africaine, ce qui empêche la communauté internationale de réagir efficacement aux crises en Afrique. Le Fonds pour la paix créé par l'Union africaine pour financer ses opérations de paix est insuffisant pour financer celles qu'elle entreprend aujourd'hui. Des efforts sont actuellement faits pour augmenter la part des ressources propres de l'Union africaine allouée aux activités entreprises dans le domaine de la paix et de la sécurité; au Sommet de l'Union africaine tenu en janvier 2015, il a été décidé d'affecter 25 % des contributions des États membres de l'Union africaine aux opérations de paix. En attendant, l'Union africaine compte surtout sur les contributions des donateurs ou, dans le cas de la Somalie, sur les contributions des États Membres de l'Organisation des Nations Unies pour financer ses opérations.

45. La plus importante source de financement extérieur est la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique de l'Union européenne. Créé en 2004, ce mécanisme clef d'appui à la mise en œuvre des priorités communes en matière de paix et de sécurité de l'Union africaine et de l'Union européenne est doté pour la période 2014-2017 d'une enveloppe de 750 millions d'euros, dont une très large part sert à financer les opérations de paix sous conduite africaine. Cette source de financement prévisible s'est révélée indispensable pour permettre à l'Union africaine de planifier et de mener ses opérations. La Chine et les États-Unis d'Amérique s'emploient actuellement à mettre en place des mécanismes de financement analogues pour soutenir l'Union africaine, outre de nombreux dispositifs bilatéraux de moindre importance. Un soutien bilatéral direct est également fourni aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police aux opérations de paix de l'Union africaine, soutien particulièrement précieux en ce qu'elle permet aux pays fournissant du personnel de police d'améliorer l'équipement légal de ce personnel.

46. De son côté, l'ONU a élaboré différents plans pour financer les opérations de l'Union africaine, notamment au moyen de contributions mises en recouvrement auprès des États Membres combinées avec des contributions volontaires, ou au moyen seulement de contributions volontaires avant le transfert des responsabilités à une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le plan de financement le plus important et le plus sophistiqué est celui appliqué en Somalie, où le Bureau d'appui de l'ONU pour l'AMISOM (UNSOA) gère le décaissement de fonds du budget ordinaire de l'ONU pour fournir un soutien logistique à l'AMISOM. Ce plan est associé à un fonds d'affectation spéciale géré par l'ONU, conformément à la résolution 1863 (2009) du Conseil de sécurité. Ce dispositif d'appui financé au moyen de contributions mises en recouvrement auprès des États Membres existe

depuis 2009; la fourniture des services et du matériel qui manquent est financée au moyen de contributions volontaires. Comme suite à l'adoption de la résolution 2036 (2012), la fourniture des services et du matériel qui manquent est à présent financée aussi au moyen des contributions mises en recouvrement auprès des États Membres, ce qui a fortement réduit les mouvements du fonds d'affectation spéciale. En 2013, un autre fonds d'affectation spéciale a été créé en vertu de la résolution 2124 (2013) du Conseil de sécurité pour financer l'appui logistique non létal à l'AMISOM et à environ 11 000 membres de l'armée nationale somalienne qui participent à des opérations conjointes, notamment les évacuations sanitaires. Cette mesure a été renforcée par un important soutien financier de l'Union européenne qui paie les indemnités et les traitements des contingents, du personnel de police et du personnel civil de l'AMISOM par le biais de sa Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Le cas de la Somalie est un modèle de collaboration réussie entre l'Union africaine et de l'Union européenne dans ce domaine.

47. Au Mali et en République centrafricaine, un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies a été également créé pour appuyer les opérations de paix de l'Union africaine mais il y a eu beaucoup de problèmes. On est en train d'examiner comment on pourrait en améliorer l'utilisation, en particulier l'affectation et le décaissement de fonds aux pays fournisseurs de contingents en tenant compte de leurs priorités. Le Fonds d'affectation spéciale pour la MISMA a été créé par la résolution 2085 (2012). Des contributions d'un montant d'environ 44 millions de dollars ont été reçues, dont 38 millions de dollars non réservés à des fins particulières, l'intention originale étant de fournir un dispositif d'appui et du matériel aux diverses composantes en tenue de la MISMA. Du matériel d'une valeur de 12 millions de dollars environ, prélevé sur les stocks pour déploiement stratégique, a été déployé au Mali. Avec le transfert des responsabilités, la fourniture d'un appui est devenue plus compliquée car l'ONU a l'obligation d'appuyer les pays fournissant des contingents ou du personnel de police au moyen des contributions mises en recouvrement auprès des États Membres. Les donateurs ont donc déterminé leurs préférences concernant l'utilisation du solde de ce fonds, dont la plus grosse part a servi à financer les activités de lutte contre les engins explosifs improvisés. De la même manière, le Fonds d'affectation spéciale à l'appui de la MISCA a été créé par la résolution 2127 (2013). Des contributions d'un montant de 5 millions de dollars environ ont été reçues; elles devaient servir à répondre aux besoins en matière de communications stratégiques de la MISCA avant le transfert des responsabilités et servent à présent à fournir du matériel de restauration et de cuisine aux pays qui fournissent des contingents à la MINUSCA.

48. Comme je l'ai souligné récemment dans ma lettre au Président du Conseil (S/2015/3), l'expérience acquise au Mali et en République centrafricaine a confirmé qu'aucune modalité d'appui ou de financement n'est suffisante à elle seule. Il apparaît que dans la plupart des cas, il faut mobiliser diverses sources, et notamment combiner des contributions volontaires avec des contributions statutaires et l'aide bilatérale, le cas échéant. À cet égard, j'ai demandé que des enseignements soient tirés de cette expérience; cet exercice entrepris conjointement avec l'Union africaine consiste à examiner et à évaluer les divers mécanismes disponibles en vue de rendre le financement des opérations de paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité plus prévisible, durable et souple.

VI. Coopération en matière d'élaboration de politiques et de formation

49. Outre le renforcement des capacités et le déploiement rapide, l'ONU a aussi renforcé sa coopération avec les organisations régionales dans l'élaboration de politiques relatives à un certain nombre de domaines clefs. Il est impératif que cette coopération aboutisse à une harmonisation complète des normes en matière de formation préalable au déploiement, afin de garantir la rapidité et l'efficacité du changement de commandement en cas de la passation du relais d'une organisation à une autre. Il convient de noter que la coopération en matière d'élaboration des politiques ne donne pas forcément lieu à des résultats similaires ou au même nombre d'activités exécutées, ce dernier dépendant de la culture institutionnelle, des mécanismes et des capacités de chaque organisation.

Protection des civils

50. Ces dernières années, le Département des opérations de maintien de la paix a collaboré avec des organisations régionales pour élaborer des directives et des cadres conceptuels concernant la protection des civils. Il a ainsi participé de près à l'élaboration des directives en matière de protection des civils pour les opérations militaires de l'Union européenne. De la même manière, l'Union africaine et le Département ont commencé à se consulter sur l'élaboration des directives de ce type pour les opérations de l'Union africaine, mais ces directives n'ont jamais été établies sous leur forme définitive. Lors de ces consultations, le Département et l'Union africaine se sont efforcés d'accorder les approches de l'ONU et de l'Union africaine en matière de protection des civils, mais ils se sont aperçus qu'une approche n'était peut-être pas suffisante car les missions de l'ONU et celles de l'Union africaine opèrent souvent dans des environnements différents. En Somalie par exemple, l'AMISOM doit chercher avant tout à éviter des pertes civiles lors d'offensives plutôt qu'à limiter les risques pour les populations civiles vulnérables. De leur côté, les missions de l'Union africaine se voient quelquefois attribuer des tâches similaires à celles des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour ce qui est de la protection des civils, comme cela a été le cas en République centrafricaine. Dans ces situations, l'application d'une approche uniforme ne peut que renforcer l'action collective et rendre le transfert des responsabilités d'une organisation à l'autre plus facile pour les contingents, le personnel de police et le personnel civil. Les opérations de l'Union africaine et des Nations Unies étant déployées, souvent successivement, dans des situations où la vie des civils est en danger, un pas à faire dans la bonne direction serait de s'efforcer d'élaborer et, le cas échéant, d'accorder les principes en matière de protection des civils.

Les femmes et la paix et la sécurité

51. Le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) collabore avec la Commission de l'Union africaine sur la prise en compte de la problématique hommes-femmes et la question des femmes et la paix et la sécurité, notamment dans le cadre de l'élaboration de politiques et de directives et de la planification des opérations conduites par l'Union africaine. La collaboration sur cette question est également bien établie avec l'OTAN. Les deux organisations se sont employées en

priorité à élaborer des messages et une terminologie communs sur la problématique hommes-femmes et les violences sexuelles liées aux conflits afin de promouvoir l'application harmonisée des principes relatifs à la question des femmes et la paix et la sécurité dans leurs opérations respectives.

Police

52. La politique commune du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions sur la police des Nations Unies, qui définit les fonctions essentielles de cette dernière et les principes fondamentaux régissant ses activités, a été élaborée avec l'aide des organisations régionales clefs comme l'Union africaine, l'Union européenne et l'OSCE. Cette politique générale est diffusée aux différents échelons à l'aide de directives thématiques, de manuels, de consignes générales et de supports de formation portant sur des sous-domaines se rapportant aux quatre fonctions essentielles. Ces documents directifs ont été élaborés par l'ONU en coopération avec l'Union africaine, l'Union européenne et d'autres grandes organisations régionales et des organismes compétents et sont destinés à toute organisation et à tout État Membre qui déploie du personnel de police dans le cadre d'opérations internationales de maintien de la paix complexes et pluridimensionnelles.

Réforme du secteur de la sécurité et désarmement, démobilisation et réintégration

53. Depuis 2009, le Département des opérations de maintien de la paix et la Commission de l'Union africaine entretiennent un partenariat étroit sur la réforme du secteur de la sécurité, auquel se sont joints dernièrement l'Union européenne, le BNUUA, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité. Ce partenariat a donné lieu à plusieurs réalisations importantes, notamment l'adoption du premier cadre politique africain sur la réforme du secteur de la sécurité et l'élaboration et l'application d'un programme de financement de la réforme du secteur de la sécurité d'une valeur de 2,4 millions de dollars, qui a permis l'élaboration des directives opérationnelles connexes. Le cadre politique est à présent activement diffusé aux États membres de l'Union et aux communautés économiques régionales par le biais de la formation et de la production de documents directifs, qui portent notamment sur l'incorporation des dispositions du cadre dans la législation nationale. En ce qui concerne l'élaboration d'une doctrine de désarmement, démobilisation et réintégration, l'Union africaine, tout en souscrivant aux Normes intégrées des Nations Unies en la matière, a entrepris d'établir des directives complémentaires spéciales pour l'Afrique, dont cinq sont déjà mises en place et quatre autres sont prévues en 2015.

Formation

54. Dans le domaine de la formation, l'ONU continue de collaborer avec l'Union africaine dans l'évaluation des besoins immédiats en la matière de ses missions passées et en cours, surtout en Somalie et au Mali. L'Organisation a été invitée par

L'Union africaine à participer à l'élaboration et à l'examen du programme de formation destiné aux opérations de paix de l'Union africaine, qui a été préparé en partenariat avec l'Association africaine des formateurs au maintien de la paix, ainsi qu'à la planification et à l'exécution des activités de formation nécessaires. Un autre domaine de coopération important a trait au transfert du commandement des contingents aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Dans le cadre des missions des Nations Unies, la formation sur la protection des civils, notamment les femmes et les enfants, avant déploiement est un impératif. Le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions a aidé à la formation des contingents de la MISMA lors de leur passage sous le commandement de la MINUSMA en juillet 2013. En juillet-août 2014, une formation analogue a été dispensée aux contingents qui passaient sous le commandement de la MINUSCA. Dans les deux cas, le personnel a été formé sur : l'historique et le mandat de la mission; les concepts des opérations militaires et des opérations de police; les règles d'engagement et de comportement; le code de conduite des Casques bleus; la politique de tolérance zéro à l'égard de l'exploitation et des agressions sexuelles; les droits de l'homme; le droit international humanitaire; la protection des civils; les violences sexuelles liées aux conflits; la protection de l'enfance; et le soutien de l'action humanitaire. L'ONU entend renforcer ses capacités d'appui à la formation pour aider l'Union africaine.

55. Il faudrait continuer de rechercher les possibilités de coopération en matière de formation entre l'ONU et l'Union africaine, l'OTAN, l'Union européenne et d'autres organisations, pour autant que ces organisations aient des compétences et des capacités de formation utiles aux missions de maintien de la paix des Nations Unies et que leurs dispositifs de formation respectifs puissent être mis en adéquation. Il peut s'agir par exemple de la mise en commun des données d'expérience ou des connaissances spécialisées, de l'élaboration de méthodes, de normes et d'outils de formation, d'évaluation et de certification, et de la mise au point et de la gestion des formations ou simulations en ligne et d'autres exercices.

VII. Observations

56. Les auteurs de la Charte des Nations Unies ont fait preuve d'une grande clairvoyance en prévoyant une architecture de la sécurité collective mondiale, au centre de laquelle se trouve l'ONU et dans laquelle un rôle clair est conféré aux mécanismes régionaux. Le présent rapport a montré que le partenariat entre l'ONU et les organisations régionales pour le maintien de la paix n'a jamais été aussi solide, en particulier en Afrique. Ce partenariat continue de se renforcer et d'évoluer, l'ONU, l'Union africaine, les communautés économiques régionales et l'Union européenne travaillant côte à côte, et de plus en plus souvent ensemble, dans bien des pays et régions.

57. Nous sommes de fait entrés dans l'ère du « partenariat au service du maintien de la paix », où la coopération étroite entre plusieurs acteurs multilatéraux à toutes les phases d'une crise devient la norme – et une composante essentielle de chaque organisation. Au lieu de se désengager et transférer leurs responsabilités à d'autres, les organisations ne cessent de modifier leurs rôles respectifs afin de répondre aux nouvelles exigences et de renforcer l'action des unes et des autres. Loin d'être le fruit du hasard, ce changement d'orientation montre que chaque organisation peut apporter une contribution précieuse, que ce soit en matière de politique, de sécurité,

de droits de l'homme, de développement ou d'action humanitaire, à toutes les étapes de l'action collective. Il montre aussi clairement qu'aucune organisation ne peut résoudre seule les problèmes de plus en plus complexes et multiformes dans le domaine de la paix et de la sécurité, que ce soit au niveau sous-régional, régional ou mondial. Résoudre ces problèmes doit être une œuvre commune, et le devient de plus en plus. En même temps, cette œuvre doit être vraiment la somme de toutes ses parties, c'est-à-dire que les organisations participantes doivent se renforcer mutuellement afin d'atteindre l'objectif commun de la paix.

58. Afin de continuer à progresser à cet égard, il faut renforcer davantage les mécanismes formels et informels d'engagement stratégique. J'espère que le Conseil de sécurité envisagera d'adopter une méthodologie plus claire pour consulter ses homologues régionaux et sous-régionaux, en particulier le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ce qui renforcera la cohérence sur le plan politique, surtout lorsqu'il faut déterminer le rôle de chaque organisation face à une crise. Il est certes impossible d'attendre des organisations qu'elles s'entendent toujours sur les meilleures mesures à prendre, mais avec de meilleures voies et méthodes de consultation, les décisions pourront être prises plus rapidement et les ressources utilisées plus efficacement, ne serait-ce que grâce à la réduction des doublets et des coûts de transaction. Je ne doute pas que les autres membres du Conseil de sécurité soutiendront sans réserve le rôle central que les trois membres africains élus du Conseil peuvent jouer dans le renforcement de la cohésion entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, notamment dans le cadre de l'élaboration des résolutions touchant l'Afrique.

59. Il est impératif que l'ONU et les acteurs régionaux coopèrent le plus étroitement possible dans la planification de leurs opérations respectives parce que leurs rôles sont adaptés à chaque nouvelle phase de l'action collective. Le présent rapport présente les importants progrès que nous avons faits dans ce domaine, surtout au Mali, en République centrafricaine et en Somalie. Il est particulièrement important de planifier ensemble et à l'avance la transition entre les missions. Nous avons tiré d'importants enseignements du récent transfert des responsabilités de l'Union africaine à l'ONU au Mali et en République centrafricaine et nous devons les mettre à profit lors des prochaines transitions. Le transfert des responsabilités de l'opération militaire de l'Union européenne en République centrafricaine à la MINUSCA, qui a été parfait, est une amélioration considérable par rapport à d'autres passations de relais entre l'Union européenne et l'ONU. Il importe, pour aller de l'avant, de continuer de tirer ensemble des enseignements de l'expérience et de faire en sorte qu'ils soient incorporés par chaque organisation dans ses directives.

60. C'est pourquoi dans la lettre que j'ai récemment adressée au Président du Conseil de sécurité au sujet des enseignements tirés de l'expérience acquise lors du passage des opérations de paix de l'Union africaine aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Mali et en République centrafricaine (S/2015/3), j'ai formulé un certain nombre de recommandations importantes qui rentrent dans le cadre du présent rapport. Je demande de nouveau qu'elles soient pleinement appliquées, et en particulier que des enseignements soient tirés ensemble des divers mécanismes de financement des opérations de paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité. J'entends présenter les recommandations issues de ces enseignements retenus dans mon rapport sur les moyens de renforcer le partenariat entre l'ONU et l'Union africaine en 2016. Je suis profondément convaincu qu'une compréhension partagée de nos possibilités et de nos limites en matière d'appui aux

opérations de paix de l'Union africaine non seulement renforcera le partenariat opérationnel entre l'ONU et l'Union africaine, mais éclairera aussi la prise de décisions et contribuera à la gestion des attentes.

61. Par ailleurs, les récents transferts de responsabilités entre missions ont fait ressortir la nécessité d'harmoniser progressivement les politiques et les normes de l'ONU et des organisations et mécanismes régionaux. Il faudra s'efforcer à l'avenir de combler les divergences qui existent entre les normes de l'ONU et de l'Union africaine concernant la préparation au déploiement et la formation dans les principaux domaines, afin de faciliter les prochains changements de commandement. Il faudra aussi renforcer l'entente entre l'ONU et ses partenaires sur ce que certains mandats signifient concrètement, surtout ceux ayant trait à la protection des civils, qui figurent au premier rang des activités de maintien de la paix d'aujourd'hui. Le travail accompli par toutes les organisations dans ce domaine sera plus efficace si les orientations et les formations sont systématiquement coordonnées et si des enseignements sont tirés ensemble de l'expérience.

62. En adoptant le nouveau concept de « partenariat au service du maintien de la paix », il nous faut accepter l'idée que les partenariats ne se limitent pas à une relation bilatérale entre l'ONU et chaque organisation régionale ou entre les organisations régionales. L'exemple le plus évident est l'engagement simultané de l'ONU, de l'Union africaine et de l'Union européenne en Afrique. Dans beaucoup de cas, comme le présent rapport l'a montré, c'est un partenariat trilatéral qui s'est établi, et nous devons chercher à savoir comment tirer le meilleur parti des possibilités qu'offre ce partenariat.

63. Dans le même ordre d'idées, au lieu d'envisager séparément les dispositifs et les capacités d'intervention respectifs des organisations, nous devons examiner comment ils peuvent être combinés au mieux et utilisés de manière plus prévisible, en particulier pour réagir rapidement aux crises graves, lorsque des milliers de vies sont en danger. À cet égard, je me félicite des efforts faits par l'Union africaine pour rendre la Force africaine en attente pleinement opérationnelle, objectif que l'ONU continuera de soutenir, ainsi que du débat que poursuit l'Union européenne sur la mise en place de la Force de réaction rapide de l'Union européenne. Étant donné l'ampleur des problèmes liés à la paix et à la sécurité auxquels l'ONU, l'Union africaine et l'Union européenne font face ensemble, il est impératif que nous examinions comment faire en sorte que ces capacités se renforcent le mieux possible afin de parvenir à une action collective efficace face aux crises, notre objectif commun.

64. Je salue aussi les efforts et les initiatives entrepris par les autres organisations et mécanismes régionaux en vue de renforcer leur capacité de maintien de la paix ou d'en mettre en place de nouveaux. L'ONU est toujours prête à soutenir ces initiatives, conformément à ses politiques et à ses normes, de manière que les autres organisations régionales puissent assumer un rôle plus important et viennent renforcer l'actuel partenariat pour le maintien de la paix.

65. En conclusion, je remercie la Commission de l'Union africaine et l'Union européenne pour leur collaboration à l'élaboration du présent rapport, ainsi que toutes les organisations régionales et tous les mécanismes régionaux qui coopèrent avec l'ONU dans la quête de la paix.