



Conseil de sécurité

Distr. générale
5 janvier 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 2 janvier 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Dans sa résolution 2167 (2014), le Conseil de sécurité a souligné combien il importait d'établir, dans le domaine du maintien de la paix, des partenariats efficaces entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, conformément à la Charte des Nations Unies et aux textes pertinents des organisations régionales et sous-régionales. Au paragraphe 13 de ladite résolution, il m'a prié à cet égard d'engager, en étroite coopération avec l'Union africaine, une réflexion sur les 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, et de formuler des recommandations concrètes qui pourraient être mises en œuvre à l'occasion de futures transitions.

Le Département des opérations de maintien de la paix a dirigé cette réflexion, menée en collaboration avec le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), et en consultation avec l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les départements, bureaux, organismes, fonds et programmes compétents des Nations Unies. L'approche retenue pour la réflexion comprenait une étude documentaire des rapports sur la question, notamment ceux de l'Union africaine et de la CEDEAO, ainsi que des entretiens avec des responsables de l'ONU et de l'Union africaine et d'autres acteurs de premier plan. Le 19 novembre 2014, des représentants de l'Organisation des Nations Unies, de l'Union africaine, des communautés économiques régionales et des mécanismes régionaux ont tenu une réunion consultative au Caire pour examiner les conclusions et recommandations issues de cette réflexion, qui ont été approuvées le 12 décembre 2014 lors d'une réunion de validation conjointe ONU-Union africaine tenue au siège de l'Union africaine, à Addis-Abeba.

Les transitions entre les opérations de paix de l'Union africaine et les opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Mali et en République centrafricaine se sont déroulées dans le contexte d'un partenariat accru sur les plans à la fois stratégique et opérationnel. Depuis deux décennies, l'Union africaine et les organisations sous-régionales jouent ensemble un rôle crucial dans la gestion des crises du continent dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte. Les missions de paix



déployées au Burundi, au Soudan ou en Somalie ont permis à l'Union africaine et l'ONU de mettre progressivement en place divers modèles de coopération reposant sur la complémentarité et les avantages relatifs. Différents processus et mécanismes de liaison ont été établis à différents niveaux pour faciliter et accentuer la coopération, la mise en commun d'informations et le recours aux consultations. On peut notamment citer l'Équipe spéciale conjointe chargée des questions de paix et de sécurité, ainsi qu'une réunion consultative entre homologues sur la prévention et la gestion des conflits. En outre, la création du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine en 2010 a sensiblement contribué à dynamiser le partenariat entre les deux organisations.

Le 13 novembre 2012, en réponse aux crises multidimensionnelles frappant le Mali, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a prié le Conseil de sécurité d'autoriser, pour une période initiale d'un an, le déploiement prévu de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA). Dans sa résolution 2085 (2012), le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement de la MISMA et demandé la création d'une présence multidisciplinaire des Nations Unies au Mali – le Bureau des Nations Unies au Mali – chargée de fournir un appui coordonné et cohérent au processus politique et au dispositif de sécurité. Il a ensuite décidé, dans sa résolution 2100 (2013), que l'autorité de la MISMA serait transférée à la MINUSMA à compter du 1^{er} juillet 2013, en conséquence de quoi 6 103 soldats, 20 policiers et 3 unités de police constituées comptant 368 agents ont changé de commandement à cette date.

En ce qui concerne la République centrafricaine, le 19 juillet 2013, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a prié le Conseil de sécurité d'autoriser le déploiement de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine pour une période initiale de six mois. Le transfert d'autorité de la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique – qui opérait dans le pays depuis 2003 sous mandat de la CEEAC – à la MISCA a eu lieu le 19 décembre 2013, après que le Conseil a autorisé, dans sa résolution 2127 (2013), le déploiement de la MISCA pour une période de 12 mois. Les modalités de la transition entre la MISCA et la MINUSCA ont été définies dans la résolution 2149 (2014), dans laquelle le Conseil a fixé la date du transfert de responsabilités au 15 septembre 2014 et décidé qu'à cette date, le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA) deviendrait la MINUSCA. Ces transitions ont également mis en avant le rôle important des partenaires bilatéraux et multilatéraux, notamment les opérations françaises Sangaris et Serval et la force de maintien de la paix de l'Union européenne en République centrafricaine, dans les efforts de règlement des crises.

Le déploiement rapide de la MISMA et de la MISCA a constitué une contribution majeure à l'action menée par la communauté internationale pour protéger les civils dans les pays concernés, et créé les conditions d'un transfert d'autorité sans heurt à la MINUSMA et à la MINUSCA. Bien que les circonstances de la coopération de l'ONU avec l'Union africaine n'aient pas été les mêmes au Mali et en République centrafricaine, il est néanmoins ressorti un certain nombre d'enseignements communs. La présente lettre contient les principales conclusions et recommandations relatives aux dispositions à prendre en matière de stratégie, d'opérations, de coordination et d'appui afin de renforcer la cohérence et l'interopérabilité entre les deux organisations.

Coopération stratégique avant et après les transitions

Étant donné que le Conseil de sécurité est responsable au premier chef du maintien de la paix et de la sécurité internationales, sa relation avec le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine forme le cœur du partenariat stratégique global qui lie les deux organisations sur la base des décisions et résolutions des deux Conseils. Les enseignements tirés des interventions au Mali et en République centrafricaine font nettement apparaître que le succès de la transition entre une opération de paix de l'Union africaine et une opération de maintien de la paix des Nations Unies repose sur une exigence de cohérence politique et l'harmonisation des politiques et des stratégies au plus haut niveau. La réflexion menée a également mis en évidence le fait que, dans la mesure du possible, les mandats autorisés par le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine pour une opération soutenue par les deux organisations devraient être le fruit de consultations étroites et formulés de manière à témoigner d'une vision stratégique unique, dans le but de faciliter la planification stratégique et de favoriser une action mieux coordonnée.

Une comparaison des processus ayant abouti aux transitions opérées au Mali et en République centrafricaine montre que les instructions spécifiques données par le Conseil de sécurité sur la façon de procéder à la planification et aux évaluations stratégiques conjointes ont été essentielles pour ce qui est d'assurer une intervention coordonnée de la part de l'ONU, de l'Union africaine et des organisations sous-régionales. En ce qui concerne le Mali, dans sa résolution 2085 (2012), par laquelle il a autorisé le déploiement de la MISMA, le Conseil a prié le Secrétariat d'évaluer, avec l'Union africaine, la CEDEAO et d'autres partenaires, les besoins opérationnels de l'intervention menée sous conduite africaine. S'agissant de la République centrafricaine, le Conseil a donné des orientations stratégiques dans plusieurs résolutions, y compris la résolution 2127 (2013), dans laquelle il a prié le Secrétariat d'entreprendre sans tarder, en consultation avec l'Union africaine, les activités de préparation et de planification nécessaires en vue de la transformation éventuelle de la MISCA en une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Les missions d'évaluation qui ont ensuite été effectuées par le Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, en novembre 2013 et février 2014, avec la participation des représentants de l'Union africaine et de la CEEAC, ont contribué à la formulation de recommandations harmonisées et permis de réunir des éléments d'information pour la procédure d'établissement de mandat qui a abouti au transfert d'autorité de la MISCA à la MINUSCA. La collaboration des dirigeants du Département des opérations de maintien de la paix avec le bureau de liaison de l'Union africaine et les ambassadeurs des États membres de la CEDEAO et de la CEEAC a également joué un grand rôle à cet égard. Malgré les divergences qui sont apparues, les consultations renforcées entre les membres des deux Conseils, notamment par l'entremise des membres africains du Conseil de sécurité et à la faveur d'une correspondance écrite entre la Présidente de la Commission de l'Union africaine et moi-même, en février 2014, ont également favorisé une approche harmonisée du processus de transition.

Les transitions réalisées au Mali et en République centrafricaine ont par ailleurs permis de constater qu'un partenariat efficace entre l'ONU et l'Union africaine dans le domaine du maintien de la paix avait pour condition nécessaire une répartition claire des tâches, y compris après le transfert d'autorité. Afin d'instaurer

une paix et une stabilité durables tant au Mali qu'en République centrafricaine, il s'avère crucial d'entretenir la mobilisation régionale et d'exploiter au mieux les avantages relatifs de l'ONU, de l'Union africaine et de la région. Le Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali et le Groupe de contact international pour la République centrafricaine ont contribué utilement à renforcer la coordination entre les membres de la communauté internationale et les acteurs nationaux, dans l'intérêt des processus de paix, et à créer un climat propice à l'exécution des mandats de la MINUSMA et de la MINUSCA.

Comme indiqué dans mon rapport du 3 mars 2014 sur la République centrafricaine, soumis en application du paragraphe 48 de la résolution 2127 (2013) du Conseil de sécurité (S/2014/142), une opération de maintien de la paix des Nations Unies ne peut réussir que si la région assume un rôle important et complémentaire. Afin d'accroître l'engagement régional en République centrafricaine, dans sa résolution 2149 (2014), le Conseil a prié la MINUSCA d'apporter son assistance, dans la limite de ses ressources et de son mandat, aux efforts politiques déployés par l'Union africaine et la CEEAC à l'appui de la transition, une fois que le transfert d'autorité aurait été effectué le 15 septembre 2014. L'établissement, par l'Union africaine, de missions solides après des transitions, telles que la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel et la Mission de l'Union africaine pour la République centrafricaine et l'Afrique centrale, a contribué à maintenir l'engagement régional et à préserver la cohérence et l'unité de vision au niveau stratégique, et pourrait à long terme faciliter les stratégies de sortie des Nations Unies.

Les enseignements tirés de l'expérience au Mali comme en République centrafricaine ont mis au jour la nécessité de préciser les délais et les conditions des transitions afin d'en accroître encore la prévisibilité. Il serait bon que le Conseil de sécurité fasse connaître au plus tôt – comme il l'a fait dans sa résolution 2127 (2013) sur la République centrafricaine – son intention de transformer à terme une opération de paix sous conduite africaine en une opération de maintien de la paix des Nations Unies, en coordination avec les entités régionales concernées et la nation hôte, dans la mesure où cela peut faciliter l'engagement stratégique diligent des deux secrétariats et mener à la définition de concepts de mission et de données de référence susceptibles de favoriser la fluidité du transfert d'autorité.

Planification et coordination opérationnelles

Le processus de transfert d'autorité de la MISCA à la MINUSCA a bénéficié des enseignements tirés de la transition entre la MISMA et la MINUSMA. Dans le cas du Mali, l'ONU a renforcé son appui à l'entreprise de planification de la MISMA, conformément à la résolution 2071 (2012), dans laquelle le Conseil de sécurité a prié le Secrétariat de déployer des spécialistes de la planification militaire et des questions de sécurité pour aider la CEDEAO et l'Union africaine à procéder à la planification de la MISMA. Toutefois, ces efforts ont été freinés en partie par le fait que la CEDEAO et l'Union africaine avaient alors déjà toutes deux commencé à mettre au point des concepts d'opération distincts.

La planification à proprement parler n'a débuté qu'après que le Groupe de soutien et de suivi sur la situation au Mali a entériné, à sa réunion du 19 octobre 2012, le Concept stratégique de l'Union africaine pour la résolution des crises que connaît le Mali. L'Union africaine et la CEDEAO ont par la suite organisé une série

de réunions, avec le soutien de l'ONU et d'autres partenaires, en vue d'harmoniser le concept d'opération de la MISMA. Celui-ci a finalement été validé par le sommet extraordinaire de la CEDEAO, tenu le 11 novembre 2012, puis par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, le 13 novembre 2012. Mettant à profit l'élan créé par l'adoption du concept stratégique, l'ONU, l'Union africaine et la CEDEAO ont tenu des consultations régulières de haut niveau afin de coordonner l'appui opérationnel apporté à la MISMA, y compris par l'intermédiaire d'une équipe spéciale intégrée.

Parallèlement, en République centrafricaine, l'ONU a d'emblée fourni une assistance à la préparation du transfert d'autorité de l'opération emmenée par la CEEAC, la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique, à l'opération sous conduite africaine, la MISCA, lequel a eu lieu le 19 décembre 2013. L'ONU a également participé, dès avril 2013, aux missions d'évaluation effectuées sous la direction de l'Union africaine dans le cadre des efforts engagés pour l'élaboration du concept d'opération de la MISCA. Comme le Conseil de sécurité l'en avait prié dans sa résolution 2127 (2013), le Secrétariat a dispensé des conseils techniques et spécialisés aux fins de la planification et du déploiement de la MISCA et en vue de consolider ses structures de commandement et de contrôle ainsi que son administration et ses moyens de formation, notamment sur la base du modèle d'équipe mobile de formation conçu et mis en œuvre en coordination par l'ONU et l'Union africaine.

Après l'adoption de la résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité, l'Union africaine et l'ONU ont élaboré un plan de transition axé sur des mesures stratégiques et opérationnelles clefs à mettre en œuvre. L'équipe d'appui à la MISCA de l'ONU, déployée en République centrafricaine en février 2014, a largement contribué à mettre en œuvre le plan de transition et à lier la planification des opérations à celle du soutien des donateurs à Addis-Abeba et à New York. Elle a également servi de noyau à l'équipe de transition, comme je l'avais recommandé dans mon rapport du 3 mars 2014. Le déploiement, avec la participation de la MISCA et du BINUCA, de cette équipe de transition, qui a été chargée de planifier l'établissement de la MINUSCA et de préparer le transfert d'autorité, a nettement contribué à une transition plus fluide.

Commandement et contrôle

Il est capital pour le succès des opérations de maintien de la paix que celles-ci soient dotées de structures de commandement et de contrôle claires, en particulier lorsqu'elles opèrent dans des environnements marqués par l'instabilité politique et l'insécurité, et d'autant plus dans les périodes de transition, où les opérations sont menées en coordination avec une autre organisation. Les orientations stratégiques et opérationnelles doivent être limpides. Les transitions effectuées au Mali et en République centrafricaine ont de nouveau mis l'accent sur le fait que les opérations de paix multinationales complexes nécessitent un cadre clair et efficace en matière de commandement et de contrôle. Dans ces deux contextes, l'Union africaine a rencontré des difficultés dues au manque de moyens de communication entre le quartier général de la force et les états-majors de secteur et au manque de précision en ce qui concerne les procédures de rapport.

Au Mali, le calendrier relativement court de la transition a fragilisé les structures de commandement et de contrôle, en partie du fait qu'il en a résulté la

dissolution du Centre d'opérations conjoint de la MISMA. Cette difficulté a été mieux gérée en République centrafricaine, grâce à la mise en place d'un Centre d'opérations conjoint entre l'Union africaine et l'ONU en amont du transfert d'autorité. De plus, la continuité du commandement et du contrôle a été facilitée par l'affectation du commandant de la Force de la MISCA à l'issue d'un concours de recrutement pour le même poste, ainsi que des officiers d'état-major et de plusieurs membres du personnel civil de l'ancienne mission. En dépit de problèmes rencontrés au départ dans l'établissement de l'infrastructure de communication, la coordination entre la MISCA, l'opération Sangaris et la force de maintien de la paix conduite par l'Union européenne en République centrafricaine a été facilitée par le maintien de l'intégrité du commandement des différentes forces et la définition claire de leurs mandats respectifs, un enseignement à prendre en compte lorsqu'il s'agira de planifier des interventions mixtes à l'avenir. La direction effective et ininterrompue qu'ont assurée les responsables du BINUCA, de la MINUSCA et de la MISCA tout au long de la transition a également constitué un facteur de réussite crucial.

Modalités de passage sous nouveau commandement

Le transfert de commandement pour les unités de police et les contingents faisant partie d'opérations sous direction africaine constituent un élément central de la planification opérationnelle des transitions. En ce qui concerne le Mali et la République centrafricaine, le Conseil de sécurité a prié l'ONU, dans ses résolutions 2100 (2013) et 2149 (2014), d'intégrer dans ses opérations autant de membres du personnel militaire et de police des opérations sous direction africaine que possible et selon les normes en vigueur à l'ONU, en coordination étroite avec la CEDEAO et la CEEAC. En mars 2013, le Secrétariat a fait une évaluation des principales lacunes des contingents de la MISMA. Des efforts ont été menés pour mettre ces contingents aux normes opérationnelles, mieux faire connaître les mandats de maintien de la paix des Nations Unies et mettre à niveau leur matériel et leurs moyens de soutien logistique autonome. Dans le cas de la République centrafricaine, une évaluation des moyens a été réalisée conjointement avec l'Union africaine et la CEEAC en mai 2014, à l'issue de laquelle les insuffisances recensées ont été communiquées aux pays fournissant des contingents et des policiers et aux donateurs bilatéraux, afin de renforcer les capacités avant la transition.

Malgré ces efforts, notamment l'octroi de délais supplémentaires et d'autres mesures prises pour renforcer les structures de commandement et de contrôle des missions et les mettre en correspondance et pour harmoniser les doctrines et les politiques, la plupart des contingents que la MINUSMA et la MINUSCA ont récupérés à la date de leurs transferts d'autorité avaient des moyens en matériel et en soutien logistique autonome qui restaient en deçà des normes de l'ONU. Les transitions au Mali et en République centrafricaine ont par conséquent fait ressortir la nécessité d'une collaboration accrue et précoce sur la constitution des forces entre l'Union africaine et l'ONU, y compris par l'entremise de visites conjointes préalables au déploiement afin de faciliter le transfert de commandement. Les difficultés en matière de conformité aux normes applicables aux contingents montrent bien qu'il faut continuer de soutenir une action plus large visant à renforcer les capacités des contingents africains, y compris grâce à un appui fourni par des partenaires bilatéraux.

Des problèmes se sont aussi posés dans ces deux pays concernant l'application de la politique des Nations Unies en matière de vérification des antécédents de respect des droits de l'homme, en raison de préoccupations concernant les antécédents de certains contingents devant passer sous nouveau commandement, dont certains qui appartenaient à des forces nationales citées dans les annexes à mon rapport annuel sur le sort des enfants en temps de conflit armé. La politique de vérification des antécédents de respect des droits de l'homme oblige l'ONU à s'assurer qu'elle ne déploie pas à son service une personne impliquée dans des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit humanitaire. L'application de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes a révélé, s'agissant de la MISMA et de la MISCA, des éléments et des risques que l'Organisation a été obligée de prendre en compte avant le passage sous nouveau commandement en République centrafricaine. Ces préoccupations n'ont été que partiellement réglées par la mise en place de mesures d'atténuation, dont des programmes de formation et de filtrage actif des contingents de la MISCA dans le cas de la République centrafricaine. À l'avenir, une coordination précoce et une application de la politique de vérification des antécédents de respect des droits de l'homme dès les premières phases de planification de la transition de l'Union africaine à l'ONU devraient permettre d'assurer un meilleur respect des normes en matière de droits de l'homme.

Capacités civiles

Les transitions effectuées au Mali et en République centrafricaine comportent aussi des aspects relatifs à la coordination et à l'exécution de tâches se rapportant aux civils et faisant partie du mandat, principalement relatives aux droits de l'homme et à la protection des populations civiles. D'autres aspects portent sur la coordination avec les acteurs humanitaires internationaux. Dans les deux pays, l'Union africaine a déployé des moyens civils pluridisciplinaires pour soutenir les composantes militaires et de police et pour renforcer les capacités de la MISMA et de la MISCA s'agissant de leurs mandats de protection des civils et pour faciliter la coordination avec les autres parties concernées. Toutefois, il ressort des deux transitions que l'expérience et le savoir-faire de l'Union africaine dans le domaine des droits de l'homme pourraient être mieux mis à profit. Il faudrait d'autre part harmoniser davantage les normes et méthodes de travail de l'Union africaine et de l'ONU, notamment en ce qui concerne la surveillance des violations des droits de l'homme, la communication d'informations à leur sujet et le suivi correspondant. Des améliorations ont été constatées en ce qui concerne la République centrafricaine, surtout grâce à la création de mécanismes de coordination. Toutefois, l'Union africaine et l'ONU doivent mieux s'entendre sur ce que signifie « protection des civils ». L'action de ces deux organisations dans ce domaine bénéficierait également d'une coordination plus systématique, accompagnée d'un renforcement des moyens civils nécessaires à la mise en œuvre des stratégies de protection des civils.

Dispositions relatives à l'appui

Pour que la transition réussisse, il est essentiel que l'opération d'appui à la paix de l'Union africaine soit solide sur le plan opérationnel et ainsi à même de s'intégrer sans heurt dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies. À

cet égard, la capacité de réunir un appui adéquat constitue un défi majeur pour l'Union africaine dans la conduite de ses opérations de paix. Le Conseil de sécurité a insisté à maintes reprises, le plus récemment dans sa résolution 2167 (2014), sur la nécessité de rendre plus prévisible, durable et souple le financement des organisations régionales qui entreprennent des activités de maintien de la paix au titre d'un mandat des Nations Unies. Dans la même résolution, le Conseil a aussi réaffirmé qu'il incombait aux organisations régionales de mobiliser les ressources dont elles avaient besoin pour leurs activités, notamment grâce aux contributions de leurs membres et à l'appui de leurs partenaires.

Dans ses résolutions 2085 (2012) et 2127 (2013), le Conseil de sécurité m'a demandé de fournir des dispositifs de soutien logistique, respectivement à la MISMA et à la MISCA. Les fonctionnaires disponibles n'étant pas en nombre suffisant par rapport aux besoins recensés, ces deux missions ont dû faire appel à du personnel d'appui et à du personnel civil durant leurs phases de démarrage. Le déploiement, conformément à la résolution 2127 (2013), d'experts des Nations Unies chargés d'appuyer la MISCA a permis à la mission de l'Union africaine de disposer de moyens techniques supplémentaires apportant un renfort dans les domaines de l'appui à la mission, des communications et de la planification des activités militaires et de police. En outre, dans sa résolution 2149 (2014), le Conseil a autorisé le déploiement au sein de la MINUSCA, avant le transfert d'autorité du 15 septembre 2014, d'éléments habilitants militaires, notamment afin de renforcer les composantes militaires et de police de la MINUSCA.

Le Conseil de sécurité m'a demandé, dans ses résolutions 2085 (2012) et 2127 (2013), de créer des fonds d'affectation spéciale destinés à soutenir les activités de la MISMA et de la MISCA, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, afin de compléter l'action de mobilisation de ressources menée par l'Union africaine. En conséquence, les fonds créés pour la MISMA et la MISCA ont reçu des contributions, respectivement de 44 millions et 5 millions de dollars. En ce qui concerne la République centrafricaine, le fonds d'affectation spéciale établi a permis de livrer un dispositif de communication à la MISCA. Il y a cependant eu des désaccords persistants concernant l'état de certains éléments du matériel, ce qui a entraîné des retards dans son installation. Au Mali, le fonds d'affectation spéciale devait initialement servir à répondre à certains des besoins recensés pour la MISMA, en permettant l'achat de matériel essentiel à partir des stocks pour déploiement stratégique des Nations Unies.

Les mandats des fonds d'affectation spéciale pour la MISMA créés séparément par l'Union africaine et par l'ONU prévoyaient que toute la gamme des activités de soutien logistique, dont les rations, le carburant et le transport stratégique ainsi que les remboursements au titre du matériel appartenant aux contingents, serait couverte. Toutefois, dans le cas du fonds géré par l'ONU, la relative faiblesse des montants disponibles, associée à des doutes quant à la pérennité des mécanismes de fonds d'affectation spéciale, a fait que l'on a privilégié l'achat ponctuel de matériel plutôt que la fourniture d'un appui opérationnel direct. La plupart des annonces de contributions faites par les bailleurs de fonds étaient généralement réservées à l'assistance non létale, ce qui a empêché l'Union africaine de les utiliser pour les remboursements au titre du matériel appartenant aux contingents. C'était notamment le cas pour 98 % des montants promis lors de la conférence de donateurs à la MISCA, organisée par l'Union africaine le 1^{er} février 2014 à Addis-Abeba. L'Union

africaine a également dû faire face au faible taux de concrétisation effective des annonces de contributions promises par les partenaires à cette conférence.

Il ressort des transitions effectuées au Mali et en République centrafricaine que la planification des effectifs et moyens des contingents de la MISMA et de la MISCA a été influencée principalement par l'estimation des montants attendus des contributions volontaires, plutôt que par les besoins réels sur le terrain. On a pu remédier en partie à ce problème dans ces deux cas en ayant recours à des fonds de réserve bilatéraux et multilatéraux précédemment constitués par l'Union africaine pour l'appui aux opérations de paix sous direction africaine. Conformément à ce que le Conseil de sécurité avait demandé dans ses résolutions 2085 (2012) et 2127 (2013), dans lesquelles il avait engagé les États Membres et les autres partenaires à fournir à la MISMA et à la MISCA les moyens financiers et les contributions en nature dont elles avaient besoin pour leur déploiement, certains États Membres, notamment la France et les États-Unis, ont fourni directement à plusieurs pays fournissant des contingents et du personnel de police un appui important, portant tant sur les activités létales que sur les non létales. Les armes et véhicules fournis par la France ainsi que les transports stratégiques et autres activités d'appui assurés par les États-Unis ont été essentiels pour le déploiement de contingents supplémentaires à la MISCA. Toutefois, malgré ces mesures, il est à noter que certaines des prestations d'appui fournies aux pays fournissant des contingents et du personnel de police ne l'ont été qu'après le passage des forces de la MISCA sous commandement de la MINUSCA.

Conclusions et recommandations

Les circonstances propres à chaque conflit devraient déterminer le mode de collaboration particulier entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies. Il importe toutefois de continuer à améliorer la manière dont les deux organisations, ainsi que les communautés économiques régionales, collaborent pour prévenir et gérer les conflits. C'est dans ce contexte que la question de la subsidiarité entre l'Union africaine et ses organisations sous-régionales doit être examinée avec une attention renouvelée, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, sachant que les partenariats sont particulièrement efficaces lorsque existent des objectifs stratégiques communs, une cohérence politique et une répartition claire des responsabilités. Il est tout aussi important de poursuivre les efforts en vue de renforcer la coopération entre les secrétariats des deux organisations, y compris entre les mécanismes existants, tels que l'Équipe spéciale conjointe Organisation des Nations Unies-Union africaine chargée des questions de paix et de sécurité.

Le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ont des rôles importants à jouer pour ce qui est de définir l'orientation stratégique de leur collaboration, en particulier dans l'optique d'une éventuelle transition. Il est de ce fait recommandé que les deux conseils poursuivent leurs efforts constructifs en vue d'intensifier les consultations et le partage d'informations sur les pays qui les occupent respectivement. Cela est important à tout moment et surtout lors de la définition des mandats et du déploiement d'opérations de paix sous la conduite de l'Union africaine. À ce propos, je me félicite que le Conseil de sécurité ait l'intention, comme suite à la déclaration de son président en date du 16 décembre 2014 (S/PRST/2014/27), de tenir des consultations en temps opportun et d'organiser des missions sur le terrain en collaboration avec le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, selon qu'il conviendra, en vue d'élaborer des cadres et des

stratégies cohérentes, au cas par cas, pour faire face à des situations de conflit en Afrique.

Les transitions au Mali et en République centrafricaine ont montré qu'il importe que les deux organisations effectuent promptement des évaluations et des études conjointes dès le départ, en tenant compte des dimensions politiques et sécuritaires des conflits concernés. Ces activités devraient permettre à l'Organisation des Nations Unies et à l'Union africaine d'élaborer un projet commun, débouchant sur des doctrines et des plans d'appui aux missions plus efficaces et moins onéreux. Lorsqu'on envisage de passer d'une opération de l'Union africaine à une mission de maintien de la paix des Nations Unies, si l'on indiquait à l'avance que c'est le mode d'action prévu, cela permettrait d'améliorer la planification durant cette période.

Pour assurer une meilleure prévisibilité, les deux organisations devraient définir des objectifs de référence en fonction du contexte, qui pourraient être utilisés pour déterminer les conditions dans lesquelles la transition devrait avoir lieu, compte tenu des besoins dans le pays et de la situation sur le terrain. Ces objectifs devraient aussi tenir compte du temps nécessaire pour mettre en place des mesures d'appui à une opération de paix dirigée par l'Union africaine et des délais requis pour déployer une mission de maintien de la paix des Nations Unies.

Les transitions au Mali et en République centrafricaine ont aussi confirmé qu'un engagement continu à l'échelle de la région demeurerait essentiel pour poursuivre les efforts de stabilisation et maintenir l'élan politique. Les plans de transition futurs devraient donc prendre en considération le rôle des présences et mécanismes établis à la suite de la transition et dirigés par l'Union africaine. Il faudrait également évaluer l'aide que l'Organisation des Nations Unies serait en mesure de continuer à apporter pour maintenir ces présences multidimensionnelles. À ce sujet, je prends note de la déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 16 décembre 2014, dans laquelle celui-ci a souligné qu'il importait de soutenir le rôle joué par l'Union africaine sur le plan politique, tant lors du passage de ses opérations de paix aux missions de maintien de la paix des Nations Unies qu'à l'occasion de la formulation et de l'application des réformes dans le domaine de la gouvernance et d'autres domaines pour pouvoir s'attaquer aux causes profondes des conflits en Afrique.

Lorsqu'on prévoit de transférer du personnel d'une opération de paix de l'Union africaine à une opération de l'Organisation des Nations Unies, il importe que les deux organisations collaborent dès le départ sur la question des effectifs militaires et de police. Elles devraient consulter étroitement les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police au sujet des moyens nécessaires et de leur respect des principes généraux et de la doctrine de l'ONU, en particulier dans le domaine des droits de l'homme. Cela devrait être envisagé dans le cadre plus large de l'aide apportée par l'Organisation à la mise en œuvre opérationnelle de la Force africaine en attente, dont le déploiement au Mali et en République centrafricaine a ouvert de nouvelles possibilités de coopération.

Le transfert des moyens civils, notamment en ce qui concerne les mandats des droits de l'homme et de protection des civils des opérations de paix concernées, devrait aussi s'appuyer sur une planification préalable conjointe et la coordination des activités. À cet égard, l'Union africaine pourrait envisager de mettre en place un cadre institutionnel pour le déploiement de personnel chargé des questions relatives

aux droits de l'homme dans les opérations de paix. L'Organisation des Nations Unies pourrait concourir à l'élaboration de politiques, de méthodes et de processus de planification pertinents. De plus, une coordination accrue et une meilleure compréhension des mandats respectifs de protection des civils des deux organisations, de même que le renforcement des moyens civils, seraient des plus importants pour assurer l'exécution efficace de ces mandats.

La fourniture d'une aide prévisible et durable reste une condition essentielle pour assurer le passage des opérations de paix de l'Union africaine à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ce processus devrait continuer d'être dirigé par des organisations régionales, qui doivent mobiliser des ressources auprès de leurs États membres et des organismes partenaires. Cela étant, les expériences au Mali et en République centrafricaine ont aussi confirmé qu'aucune modalité d'appui n'est suffisante à elle seule. Le caractère prévisible et durable du financement est encore plus important dans le contexte des opérations d'imposition de la paix. À cet égard, il faut continuer à s'efforcer d'optimiser l'ensemble des modalités d'appui, notamment pour permettre la mise en œuvre opérationnelle rapide de la Force africaine en attente, ce qui peut être fait en combinant les contributions volontaires et statutaires et l'aide bilatérale, selon qu'il convient. Des modalités préapprouvées pour l'utilisation de fonds d'affectation spéciale et l'établissement par l'Union africaine de contrats-cadres préapprouvés avec des prestataires de services pourraient aussi être envisagés.

Cela aiderait à raccourcir les délais nécessaires à la mise en place d'un appui et à améliorer la gestion par l'Union africaine des dispositifs d'appui extrabudgétaire fournis par des partenaires tels que la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui est financée par l'Union européenne. À ce propos, je salue le rapport du Groupe de haut niveau chargé de mobiliser d'autres sources de financement de l'Union africaine, qui est présidé par l'ancien Président du Nigéria, Olusegun Obasanjo.

L'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies devraient engager, en consultation avec d'autres partenaires, une réflexion sur les enseignements tirés de l'expérience, l'objectif étant de passer en revue et d'évaluer les divers mécanismes existants pour faire en sorte que le financement des opérations de paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité soit plus prévisible, plus durable et plus souple. Par ailleurs, comme il l'a fait pour la République centrafricaine, le Conseil devrait envisager d'autoriser un dispositif d'appui logistique « léger » ou des équipes de soutien technique, selon les besoins. Le déploiement rapide d'experts et d'un appui militaire, notamment de moyens de génie et de capacités de transport tactique, pourrait aussi être envisagé. La fourniture de moyens techniques supplémentaires et de conseillers en planification par l'Organisation des Nations Unies, ainsi que d'une autre aide bilatérale, permettrait d'améliorer la capacité et l'efficacité des opérations de l'Union africaine et faciliterait un transfert d'autorité en douceur. Lorsqu'un transfert d'autorité entre les deux organisations est envisagé, le déploiement rapide d'une équipe de transition conjointe serait aussi important pour permettre la mise en œuvre efficace du plan de transition.

Je reste déterminé à veiller à ce que les deux secrétariats entretiennent des relations plus étroites et à renforcer les mécanismes existants qui guident leur collaboration. Cela devrait faciliter les processus de transition à l'avenir, notamment pour ce qui est de la prise de décisions et de la répartition des tâches. Afin de mettre

en place un dispositif plus cohérent sur lequel peuvent s'appuyer les activités de maintien de la paix qui sont menées dans le monde, l'Organisation des Nations Unies est déterminée à collaborer avec l'Union africaine à la mise au point d'un ensemble de mesures créatives et souples pour la transition reflétant une intention commune, que l'Organisation et l'Union africaine utiliseraient, le cas échéant et lorsque les circonstances le permettraient, afin d'étayer les futurs processus de transition. Cet ensemble de mesures comporterait des directives et des règles concernant : a) les évaluations et la planification conjointes; b) les visites préalables au déploiement et la création d'une force; c) les mécanismes de coordination; d) la continuité au niveau du commandement et du contrôle, ainsi que le transfert de personnel; e) le transfert de moyens civils; f) les mécanismes d'appui; g) les dispositions visant à améliorer les règles régissant les contingents.

À ce sujet, comme le Conseil de sécurité m'en a prié dans la déclaration de son président en date du 16 décembre 2014, j'ai l'intention de présenter, en 2016, un rapport sur les moyens de renforcer encore le partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, et notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine. Les conclusions tirées à l'issue de la réflexion sur les enseignements tirés de l'expérience influent aussi sur la coopération entre les organisations régionales de l'ONU et plus largement sur le rôle critique joué par les partenaires bilatéraux lors des transitions. J'ai l'intention d'examiner plus avant ces questions dans mon rapport sur le partenariat entre l'ONU et les organisations régionales sur les opérations de maintien de la paix, qui doit être publié le 31 mars 2015, ainsi que le Conseil l'a demandé dans sa résolution 2167 (2014).

Je vous serais obligé de bien vouloir porter le texte de la présente lettre à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) **BAN** Ki-moon
