



Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Mars 2019



Maintien de la paix et consentement de l'État hôte : une équation fragile

Michel Luntumbue



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Introduction

Le consentement de l'État hôte est une pierre angulaire du maintien de la paix des Nations unies, aux côtés de l'impartialité et du renoncement au recours à la force, sauf en cas de légitime défense. C'est une condition préalable à la création d'une mission. À défaut de consentement, rappelle la *Doctrine Capstone*, une opération de maintien de la paix risque de devenir une partie au conflit et « *de s'éloigner de sa vocation première qui est de maintenir la paix*¹ ».

Bien qu'une situation conflictuelle implique communément deux ou davantage de parties, le Secrétariat et le Conseil de sécurité des Nations unies tendent généralement à considérer le gouvernement de l'État hôte comme la partie la plus importante auprès de laquelle obtenir le consentement. Outre le consentement de l'État hôte, le déploiement d'une opération de maintien de la paix requière l'engagement des principales parties au conflit dans un processus politique visant la résolution de ce conflit.

L'acceptation de la présence de l'opération de maintien de la paix par les parties donne – en principe – à la mission de l'ONU la liberté d'action nécessaire, « tant sur le plan politique que physique », pour s'acquitter des tâches que le mandat lui confère². Cependant, l'expérience de certaines missions déployées sur le continent africain au cours de la décennie, démontre que le consentement à une opération de paix n'est jamais acquis à l'avance. Et sa pérennité est bien souvent aléatoire.

Depuis le tournant des années 90, en effet, les déploiements des missions de maintien de la paix se déroulent dans des contextes conflictuels de plus en plus instables, qui ont justifié une réévaluation progressive des principes de base du maintien de la paix, dont le consentement. Très fréquemment, les Casques bleus se sont trouvés confrontés à des situations dans lesquelles le consentement du gouvernement hôte s'érodait ou fluctuait. Les autorités de certains pays hôtes ont notamment cherché à restreindre la liberté de mouvement du personnel des missions présentes sur leur territoire ou encore demandé explicitement la réduction ou le départ de ces missions.

L'exemple de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo ou du Soudan du Sud illustrent entre autres théâtres, les cas de figures dans lesquels les missions de maintien de la paix se sont trouvées entravées dans l'exécution de leurs mandats, faute d'une approbation suffisante du pays hôte³.

1. « Doctrine Casptone », Opérations de maintien de la paix de Nations unies : Principes et Orientations
Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008, p. 35.

2. *Idem*.

3. Adam Day, To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down, Centre for Policy Research, United Nations University (UNU), New York, 19 janvier 2017.

Comme le fait ressortir l'étude de Sofía Sebastián et Aditi Gorur pour le Centre Stimson, un consentement est compromis lorsqu'un gouvernement hôte n'adhère pas à la présence de la mission, au mandat proposé, ou encore au processus politique que la mission est censée soutenir⁴.

Le consentement de l'État hôte reste par conséquent l'un des facteurs déterminants pour apprécier le succès ou l'échec d'une mission de maintien de la paix. Un consentement défaillant prive en effet la mission de leviers d'influence sur le processus politique et de perspectives vers une véritable stratégie de sortie de crise.

En dépit de l'importance du consentement dans le succès d'une mission, tant dans la mise en œuvre du mandat, que dans l'appui à la recherche de solutions politiques aux crises, relativement peu d'analyses sont consacrées à ce thème⁵. Plus singulièrement, aucune étude en langue française ne s'est spécifiquement penchée sur le thème du consentement ou sur la question des stratégies permettant aux missions de gérer les relations souvent difficiles avec les États hôtes. Cette Note se propose ainsi d'aborder, dans une perspective francophone, la thématique du consentement de l'État hôte, en se focalisant sur la question des leviers qui manquent au Secrétariat et au Conseil de sécurité en matière d'accompagnement du processus de paix, et de réduction des risques. Le propos s'articule en trois points : le premier porte sur la clarification de la notion de consentement comme principe du maintien de la paix, le second point éclaire les principales situations et facteurs de rupture du consentement, enfin le dernier point porte sur les stratégies d'atténuation des risques pour soutenir et maintenir le consentement de l'État hôte.

4. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments, Stimson Center, mars 2018.

5. Pour un aperçu des principales analyses en langue anglaise, sur le thème du consentement, voir Sofía Sebastián et Aditi Gorur, U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments, Stimson Center, mars 2018.

1. Les éléments constitutifs du consentement

La question du consentement n'est pas tout à fait nouvelle. Elle s'est posée avec davantage d'acuité, suite à l'élargissement des tâches des missions de maintien de la paix, et aux attentes normatives qui en découlent, mais surtout en raison de l'évolution de l'environnement opérationnel dans lequel les Casques bleus sont déployés. La prédominance des conflits intra-étatiques, impliquant parfois un large éventail de parties prenantes ou encore l'absence de consensus entre les parties-prenantes sur les modalités de sortie du conflit, rendent souvent l'obtention ou le maintien du consentement difficiles.

Le rapport Brahimi (2000) et le rapport HIPPO (2015) ont rappelé l'importance de l'assentiment des parties au conflit comme principe du maintien de la paix onusien⁶. Cependant, peu d'éléments y sont mobilisés pour délimiter la notion de consentement ou pour éclairer les missions sur la manière de gérer leurs relations avec les gouvernements des États hôtes. Le rapport Brahimi reconnaît toutefois que le consentement peut être manipulé de diverses manières. Ainsi, « *une partie peut accepter la présence de l'ONU uniquement pour gagner du temps et réorganiser ses forces, puis se rétracter lorsque l'opération de maintien de la paix ne sert plus ses intérêts*⁷ ». Il s'agit d'un cas typique de consentement faible, accordé sous la pression de la nécessité. Un gouvernement hôte peut accepter la présence d'une mission, notamment parce que le contrôle de son territoire est menacé et qu'il recherche un soutien militaire, alors qu'il n'adhère pas dans le fond à tous les aspects du mandat de la mission, et ne partage pas la vision des Nations unies sur la résolution politique du conflit.

Lorsque les circonstances le permettent, le gouvernement hôte peut ultérieurement chercher à limiter la mise en œuvre de certains aspects du mandat, en entravant les activités de la mission sur le terrain ou en ne donnant pas suite aux accords négociés. La trajectoire de l'ONUCI en Côte d'Ivoire, illustre le cas d'espèce d'une mission caractérisée par un consentement fragile et fluctuant, voire par l'hostilité du gouvernement hôte à l'égard d'une mission onusienne perçue comme une menace. Comme le soulignent Alexandra Novosseloff et Giulia Piccolino, le consentement était dès le départ biaisé, en raison d'un processus politique orienté principalement vers la tenue d'élections que le chef de l'État sortant, Laurent Gbagbo, et ses partisans redoutaient.

6. Diligentés par les deux Secrétaires généraux des Nations unies, Kofi A. Annan et Ban Ki-moon, pour dégager les pistes de réponses aux défis rencontrés par le maintien de la paix onusien, ces deux rapports sont les textes de référence sur lesquels s'est appuyé Antonio Guterres pour son initiative Action pour le maintien de la paix, lancée en mars 2018 en vue de consolider le processus de réforme du maintien de la paix.

7. Groupe d'experts sur les opérations de paix des Nations unies, rapport du groupe d'experts sur les opérations de paix des Nations unies (connu sous le nom de Rapport Brahimi), A / 55/305, S / 2000/809, 21 août 2000, paragraphe 48.

L'exploitation des lacunes des différents accords de paix conclus, et les obstructions calculées au processus ont servi de manœuvres dilatoires, avant le dénouement militaire de la crise postélectorale de 2010-2011, qui consacre la victoire électorale d'Alassane Ouattara, « certifiée » par l'ONUCI⁸.

Dans nombre des contextes actuels de gestion des conflits, où les affrontements se poursuivent en présence d'une mission et opposent souvent plus de deux protagonistes, le consentement d'acteurs autres que le gouvernement est particulièrement difficile à obtenir. Les membres des forces irrégulières impliquées dans certains conflits ne sont pas toujours aussi disciplinés que ceux des armées conventionnelles avec lesquelles les opérations de maintien de la paix traitent ordinairement ; ces groupes irréguliers peuvent en outre se diviser en plusieurs factions qui ne se sentent pas nécessairement liées par le processus de paix en vertu duquel la mission de l'ONU a été créée. Dans ces situations de consentement limité, le rapport Brahimi reconnaît aux missions le droit de recourir à des règles d'engagement plus « robustes », y compris à l'emploi de la force pour se défendre et défendre leur mandat, « *contre ceux qui reviennent sur les engagements qu'ils ont pris en vertu d'un accord de paix ou qui, de toute autre façon, cherchent à y porter atteinte par la violence* »⁹.

Le Rapport HIPPO réaffirme également le rôle essentiel du consentement de l'État hôte comme préalable au déploiement d'une mission de maintien de la paix. Il souligne aussi la nécessité pour les opérations de maintien de la paix de s'inscrire dans le cadre d'un processus politique large, dans lequel il reste tout aussi important d'obtenir et de conserver le consentement des parties, autres que le gouvernement. Le rapport HIPPO précise enfin que les missions doivent aussi rester préparées à l'éventualité de devoir faire usage de la force contre les contrevenants, pour protéger les civils, se protéger et s'acquitter de leur mandat¹⁰.

C'est dans la doctrine Capstone¹¹ que l'on trouve toutefois les éléments d'une délimitation du consentement, défini par deux éléments, l'un politique et l'autre juridique : l'adhésion des parties à un processus politique devant déboucher sur le règlement du conflit, et leur consentement à la présence de l'opération de maintien de la paix qui est censée appuyer ce processus.

8. Alexandra Novosseloff, "The Many Lives of a Peacekeeping Mission: The UN Operation in Côte d'Ivoire," New York: International Peace Institute, June 2018, pp 25-26; Piccolino, G., 2014. The dilemmas of state consent in united nations peace operations: The case of the united nations operation in Côte d'Ivoire. IN: Tardy, T. and Wyss, M. (eds.) Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 226-244.

9. Rapport Brahimi, para 55.

10. Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (HIPPO), « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », (connu sous le nom de Rapport HIPPO), A / 70/95-S / 2015/446, 17 juin 2015, para 127-128.

11. Il s'agit du document de référence publié par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies dans le cadre de son effort de codification pour professionnaliser la conduite des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Opérations de maintien de la paix de Nations unies : Principes et Orientations, Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008.

La doctrine Capstone apporte également une distinction d'importance entre le consentement des principales parties engagées dans un processus politique, appelé consentement stratégique, et le consentement des acteurs étatiques et non-étatiques qui opèrent au niveau local, appelé consentement local¹². L'existence d'un consentement des principales parties, au niveau stratégique, permet à la mission d'entreprendre les activités et les tâches qui lui sont confiées conformément à son mandat, mais ne garantit pas l'adhésion à ses actions au niveau local. C'est particulièrement le cas des contextes instables dans lesquels les parties au conflit connaissent des divisions internes ou possèdent une structure de commandement et de contrôle faible. La doctrine Capstone recommande par conséquent aux missions de se doter de capacités politiques et analytiques adéquates, pour évaluer de manière constante leur environnement opérationnel afin d'anticiper et détecter tout risque de rupture du consentement. C'est en dernier ressort que l'usage de la force peut s'avérer nécessaire pour faire face à l'absence ou à l'érosion du consentement au niveau local.

2. Les écueils au consentement et les situations de ruptures

Au regard des éléments constitutifs précisés par la doctrine Capstone, mais aussi des écueils opérationnels rappelés par les rapports Brahimi et HIPPO, le défi majeur touchant au consentement semble davantage celui de la traduction de l'engagement formel des parties prenantes en actes : la coopération effective de l'État hôte – et autres parties prenantes –, à la mise en œuvre du mandat des missions, ainsi que leur engagement durable dans le processus politique visant à résoudre le conflit. Cependant, tant le rapport Brahimi que le rapport HIPPO mettent l'accent sur le rôle perturbateur des contrevenants locaux, et portent peu l'attention sur le rôle de l'État hôte dans l'absence ou la rupture du consentement.

Le point essentiel des discussions sur le consentement et le maintien de la paix porte pourtant sur la manière dont le consentement peut être assuré en amont du déploiement d'une mission, et consolidé le long du cycle de vie d'une opération de paix. Un survol de la littérature en langue anglaise, consacrée au thème du consentement permet d'identifier quelques facteurs limitatifs du consentement, qui interviennent dès le processus d'élaboration du mandat. Des consultations sur le mandat au déploiement des missions, on peut notamment épingler les facteurs suivants : la prise en compte insuffisante des attentes de l'État hôte dans le processus d'élaboration des mandats ; la discordance entre les attentes de l'État hôte et celles de la mission quant au rôle de cette dernière ; la résistance du gouvernement de l'État hôte aux activités de la mission perçues comme des défis au périmètre de sa souveraineté, et enfin, la réticence de l'État hôte à mettre en œuvre les différentes dispositions de l'accord politique que la mission est censée soutenir ou encore la défaillance de l'État hôte à honorer ses responsabilités vis-à-vis de la mission¹³.

12. Capstone, pp. 35-36.

13. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, U.N. peacekeeping & host-state consent, pp. 23-28.

Genèse et procédure relative à l'acte de consentement

L'obtention de leur consentement et l'engagement des gouvernements des États hôtes dans des processus politiques efficaces, assortis d'une stratégie de sortie de crise, reste l'objectif majeur affiché par le Conseil de sécurité des Nations unies. Pourtant, l'un des constats et paradoxe à signaler est que les gouvernements hôtes sont rarement impliqués dans la rédaction du projet de résolution créant une mission. L'engagement avec les pays hôtes reste informel et est généralement entrepris bilatéralement par les « porteurs de plume ¹⁴ » et les autres membres du Conseil intéressés.

Formellement, la consultation des représentants des États hôtes va rarement au-delà de la participation de ceux-ci aux réunions d'information, conformément à l'article 37 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité ; après quoi les membres du Conseil se retirent souvent pour des consultations à huis clos. Dès qu'un accord de principe est atteint au Conseil de sécurité, quant à l'opportunité de déployer une mission, le consentement est supposé acquis, et les détails de sa traduction en engagements plus concrets sont confiés au Secrétariat. Le consentement n'est jamais formalisé par écrit, il se reflète de manière implicite dans les comptes rendus des réunions du Conseil de sécurité. En tout état de cause, l'ONU ne dispose pas de procédure standard pour formaliser le consentement de l'État hôte avant le déploiement d'une opération de maintien de la paix.

La genèse du consentement s'apparente bien souvent à un long processus impliquant des consultations préalables entre les membres du Conseil de sécurité, le Secrétariat des Nations unies, le gouvernement de l'État hôte et éventuellement d'autres parties au conflit, ainsi que les acteurs régionaux et les pays contributeurs susceptibles de fournir des troupes et forces de police. Le Secrétariat est ensuite chargé de l'évaluation stratégique en vue du déploiement d'une opération de maintien de la paix et diligente une mission sur le terrain, si les conditions le permettent. Le Conseil de sécurité décide enfin de l'opportunité de créer une opération de maintien de la paix, sur la base des évaluations et des recommandations formulées par le Secrétariat. Dès que la décision est acquise, les membres du Conseil de sécurité rédigent et adoptent une résolution avec un mandat précisant les responsabilités de la mission.

Le consentement du gouvernement de l'État hôte peut en principe intervenir avant l'adoption de la résolution. Plusieurs cas de figures sont cependant possibles. Dans le cas de figure le plus simple, les parties au conflit s'engagent dans un processus politique, et le gouvernement hôte adresse une demande officielle d'assistance aux Nations unies. Le gouvernement de l'État hôte peut aussi bien émettre des réserves, susceptibles de prolonger le processus de négociations de plusieurs mois ; ces réserves pouvant même déboucher sur le refus de l'État hôte.

14. Généralement l'un des membres permanents du Conseil de sécurité particulièrement concerné par la problématique et la pays hôte. Voir « [Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations](#) », Security Council Report Research Report February 2019, pp. 7-9.

Au Soudan, par exemple, le déploiement de la mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), créée par la résolution 1769 (2006) du Conseil de sécurité, dans le but d'établir la paix dans la province du Darfour (ouest du Soudan), est intervenue presque une année après que le gouvernement du Soudan se soit opposé à la résolution initiale 1706 (2006), qui étendait au Darfour le mandat de la mission des Nations unies (MINUS) déjà présente dans le pays¹⁵. Au Burundi, la résolution 2303, adoptée le 29 juillet 2016, ne prévoyait pas de création d'une nouvelle mission, mais prévoyait le déploiement d'une composante de police au Burundi, pour faire face aux risques sécuritaires liées aux protestations populaires contre le troisième mandat et la réélection de Pierre Nkurunziza. La force ne sera finalement jamais déployée, compte tenu de l'opposition du gouvernement¹⁶.

La reconfiguration d'une mission de maintien de la paix existante donne également lieu à un dialogue entre les parties prenantes concernées, en vue de créer un consensus autour du nouveau mandat et obtenir le consentement du gouvernement hôte. L'adhésion du gouvernement hôte n'est cependant jamais garantie. En 2016, le représentant du gouvernement du Soudan du Sud avait rejeté, lors d'une réunion du Conseil de sécurité, le déploiement de la force régionale de protection des civils au Soudan du Sud, autorisée par la résolution 2304 du Conseil de sécurité, au motif que le texte adopté « *ne tenait pas compte du point de vue exprimé par le pays* », tout en reprochant au Conseil de sécurité « *d'agir en violation de sa souveraineté nationale* ¹⁷ ». Cette résolution faisait suite au constat d'une dégradation de la situation dans la crise au Soudan du Sud, alors que le gouvernement du Soudan du Sud et la faction rebelle étaient soupçonnés de violations graves des droits et humains et d'attaques délibérées contre les civils¹⁸. Les nouvelles négociations relatives aux modalités de la nouvelle force prendront près d'une année avant que le déploiement des troupes de la force régionale ne puisse débuter en août 2017.

Ainsi, du processus d'élaboration du mandat aux relations quotidiennes entre gouvernements hôtes et responsables des missions déployées, la traduction du consentement de l'État hôte en actes s'apparente, dans nombre de cas, à un rapport de forces dans lequel ces gouvernements s'emploient à réduire autant que possible l'influence des missions afin de maximiser la marge de leur propre souveraineté¹⁹.

15. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments, Stimson Center, mars 2018, p. 17.

16. Résolution 2303 (2016), adopté par le Conseil de sécurité à sa 7752^e séance, le 29 juillet 2016. CS/12469, 29 juillet 2016, S/RES/2303 (2016).

17. Soudan du Sud : le Conseil proroge jusqu'au 15 décembre 2016 le mandat de la MINUSS et y intègre une Force de protection régionale de 4 000 militaires, CS/12475, 12 août 2016.

18. South Sudan: Deliberate killings by government troops as UN forces fail to protect civilians, Amnesty international, 25 October 2016.

19. Voir Alexandra Novosseloff, « [The Many Lives of a Peacekeeping Mission: The UN Operation in Côte d'Ivoire](#) », International Peace Institute, juin 2018, pp. 25-26.

Toutefois, l'aptitude d'un État hôte à influencer sur la conception du mandat de la mission est largement fonction de ses ressources internes et de sa capacités à mobiliser des alliances sur la scène internationale pour confronter les intérêts et préférences des membres du Conseil de sécurité²⁰.

Écueils et facteurs de rupture du consentement après le déploiement

D'une manière générale, le gouvernement hôte aura tendance à apporter son appui à une mission de maintien de la paix, tant qu'elle apparait comme indispensable à la consolidation de sa propre autorité sur son territoire ou qu'elle ouvre les perspectives d'accès à des ressources internationales. La mission peut en effet servir de force tampon contre les adversaires, servir de porte d'entrée à une assistance humanitaire internationale, ou encore à un projet de développement ou à des investissements²¹. Les éléments essentiels des mandats du maintien de la paix contemporain sont notamment axés sur l'amélioration de la sécurité, la réconciliation nationale, la primauté du droit, le respect des droits humains et le développement durable. Paradoxalement, cette tendance des nouveaux mandats du maintien de la paix, « plus intrusifs », tournés vers la restauration des capacités de l'État, et la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces, peut aussi devenir un vecteur de tensions entre l'État hôte et la mission onusienne. Particulièrement, lors de la mise en œuvre de certaines activités de la mission pouvant être perçues comme une atteinte à la souveraineté de l'État hôte. La question de la souveraineté est ainsi la question centrale à laquelle toutes les missions de maintien de la paix sont effectivement confrontées après leur déploiement.

L'expérience révèle que les situations qui entraînent généralement une dégradation du consentement sont principalement liées aux activités en rapport avec la protection des civils et la promotion des droits humains, particulièrement lorsque les autorités de l'État hôte sont impliquées dans les abus contre la population²². Dans le même ordre d'idées, les activités liées aux enjeux de la justice militaire ou de la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que les processus électoraux sont également des sources d'exacerbation des tensions²³. Plus particulièrement en période électorale, les activités de soutien à la liberté d'expression et de réunion ou au contrôle du respect des droits humains peuvent être perçues comme fragilisant la position du gouvernement.

20. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, *op cit.*, p 20.

21. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, *op cit.*, p 19.

22. *Idem*, pp 24-25. Il convient de mentionner dans le même ordre d'idée, les missions des panels d'experts onusiens, liés au régime des sanctions. Souvent assimilés à l'ONU en dépit de leur statut d'indépendants, elles constituent régulièrement une source de tension supplémentaires.

23. Voir notamment, dans le cas de la RDC, la suspension en février 2015 de la collaboration entre la MONUSCO et les FARDC en raison de la présence dans la chaîne de commandement de l'armée congolaise de deux généraux soupçonnés de graves violations des droits de l'homme. « [Saïd Djinnit appelle à la reprise rapide de la coopération MONUSCO-FARDC contre les FDLR](#) », *Radio Okapi*, 16 juillet 2015.

Bien davantage, dans la période suivant les élections le gouvernement du pays hôte peut se sentir investi d'une légitimité nouvelle et chercher à réduire l'espace politique de la mission.

C'est notamment le cas en République démocratique du Congo, au lendemain des élections de 2006 et de 2011, lorsque Joseph Kabila va réitérer la demande d'un retrait de la mission des Nations unies²⁴. Lors du troisième cycle électoral, organisé en décembre 2018, après trois reports en deux ans, les Nations unies ont été réduites à un rôle marginal, après que le gouvernement ait choisi de se passer de tout appui de la MONUSCO, pourtant prévu par le mandat de la mission²⁵. Dans leur article sur le thème du « Consentement compromis, mais dépendance mutuelle », Giulia Piccolino et John Karlsrud, rappellent notamment que le retrait du consentement peut être facilité lorsque de nouvelles « ressources d'extraversion » deviennent disponibles pour l'État hôte, telles que celles fournies par ses matières premières ou par des relations avec des partenaires commerciaux émergents²⁶, lui permettant de s'affranchir de toute dépendance à l'égard de la « communauté internationale. »

3. Réduire les risques liés au consentement : quelques mesures d'atténuation

Les outils permettant de susciter l'engagement durable du gouvernement de l'État hôte, et le cas échéant de faire peser les menaces de sanctions en cas de manquements, ne sont pas tous entre les mains d'une opération de paix²⁷. Le rapport HIPPO souligne à cet égard le peu d'attention réservé jusque-ici à un éventail plus large de parties prenantes, au-delà des principales parties au conflit, et dont le rôle pourrait être déterminant dans les différentes phases du cycle d'une opération de paix : les représentants de la société civile, les partis politiques, les organisations régionales, etc. Dans nombre de situations, le rôle du Conseil de sécurité est également apparu fort limité à l'élaboration et au renouvellement du mandat²⁸, tout en restant relativement éloigné des réalités du terrain, tandis que les Nations unies se trouvaient parfois concurrencées par certains donateurs et partenaires bilatéraux.

24. Sofia Sebastián et Aditi Gorur, op. cit., pp 24-25.

25. Tessa Fadel, Quel rôle pour la MONUSCO dans l'imbroglio électoral congolais ? GRIP, 28 décembre 2018.

26. Giulia Piccolino & John Karlsrud Withering consent, but mutual dependency: UN peace operations and African assertiveness, *Conflict, Security & Development* 11, 4 septembre 2011.

27. Le statut juridique permettant à une mission d'opérer sur le terrain est défini dans un accord sur le statut des forces (SOFA) qui définit les droits et obligations respectifs de l'État hôte et de la mission. Le SOFA suppose le consentement de l'État acquis, mais il n'est pas l'acte juridique qui le traduit. La violation du SOFA est l'une des bases objective permettant de documenter les signes avant-coureur de la détérioration du consentement, afin de relever la question au Conseil de sécurité, et aux pays hôtes concernés.

28. Alexandra Novosseloff, « [La professionnalisation du maintien de la paix des Nations unies ou le travail de Sisyphé](#) », Center on International Cooperation, New York University, 20 mars 2016.

Profitant des divisions au sein du Conseil de Sécurité, certains gouvernements hôtes se sont montrés particulièrement habiles pour manœuvrer entre les différents acteurs extérieurs, dont la mission, les partenaires bilatéraux et les organisations régionales, réduisant les capacités d'une mission à s'acquitter de son mandat.

Quelques mesures visant à minorer les risques liés au consentement peuvent être dégagées, dans le sillage des réformes préconisées par le rapport HIPPO. Elles touchent d'une part :

- à **la redéfinition des rôles respectifs du Conseil de sécurité et du Secrétariat dans la configuration des mandats ;**
- ainsi qu'à **l'élargissement de la coopération à l'exécution du mandat à un plus grand nombre d'acteurs pertinents, au-delà du gouvernement de l'État hôte.**

Cette perspective est notamment défendue par l'analyste Adam Day, dans son article « *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down* », qui préconise **d'inverser le processus d'élaboration des mandats** des opérations de paix des Nations unies en vue d'atténuer les écueils rencontrés lors du déploiement des missions. L'inversion consiste, lors de la création d'un nouveau mandat pour une opération de paix, à **limiter le rôle du Conseil de sécurité à la définition « d'objectifs de paix généraux »**, tandis que **le mandat de fond serait développé sous la forme d'un accord politique entre le Secrétariat de l'ONU, le gouvernement hôte et les autres parties prenantes concernées**. Le mandat d'une opération de paix deviendrait par conséquent « un pacte horizontal regroupant les principaux acteurs d'un conflit, plutôt qu'un commandement vertical du Conseil de sécurité²⁹ ».

Dans la pratique, en effet, le constat est que le Conseil est d'une manière générale moins bien placé que le Secrétariat pour rédiger le détail des mandats ; d'une part, « le Conseil de sécurité est souvent guidé par les priorités politiques nationales et moins en mesure que le Secrétariat de s'engager activement avec les parties prenantes sur le terrain³⁰ ». Une approche plus réaliste consisterait donc pour le Conseil à s'accorder sur les objectifs généraux d'une opération de paix – tels qu'un accord inclusif entre les parties belligérantes, contribuant à la mise en place d'institutions efficaces de l'État de droit, et un processus électoral crédible –, et à tenir le Secrétariat responsable de la négociation des termes du pacte avec les principales parties au conflit.

L'approche du mandat comme un pacte répond aux recommandations et objectifs clés du rapport HIPPO mais aussi à certains écueils conduisant à la crise du consentement : le « séquençage » des mandats en deux phases et l'affirmation de la primauté du politique à travers l'engagement du gouvernement hôte et des autres parties prenantes dans le cadre de la mise en œuvre du mandat, ou encore l'élaboration de pactes entre l'ONU et le gouvernement hôte sous la forme d'un ensemble de mesures à examiner avec les renouvellements de mandat.

Le rapport HIPPO recommande en effet le séquençage des mandats en deux étapes, par lesquelles à la mission se verrait attribuer « un mandat initial avec un objectif politique

29. Adam Day, [To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down](#), Centre for Policy Research, United Nations University (UNU), New York, 19 janvier 2017.

30. Adam Day, [To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down](#).

général, un nombre limité de tâches prioritaires initiales et un mandat de planification explicite, qui demande au Secrétaire général de revenir dans les six mois avec une proposition d'activités séquencées basée sur un nombre limité de points de repère réalisables pour la performance de la mission ³¹».

- la primauté du politique est assurée via des mandats fondés sur un accord politique reflétant les attentes communes du gouvernement hôte et d'autres parties prenantes

- la format d'un pacte permet l'inclusion et l'engagement dans le processus, d'un large éventail des parties prenantes, dont les acteurs régionaux. Day préconise que le Conseil de sécurité puisse exiger la signature du pacte par les organisations régionales ainsi que l'inclusion de la société civile conformément aux recommandations du rapport HIPPO.

- le transfert de la responsabilité principale de l'élaboration du mandat au Secrétariat et aux parties prenantes et **acteurs clés du conflit, répond en partie à la critique des pays du Sud à l'égard d'opérations de paix « préparée à huis clos à New York et empiétant sur leur souveraineté ³²».**

- Le séquençage, en vue de mandats plus réalistes et adaptés à chaque contexte, est une réponse au « syndrome de l'arbre de Noël », souvent décrié pour désigner la tendance du Conseil à proposer un large éventail d'objectifs, en laissant à la mission le soin d'élaborer avec le gouvernement hôte des critères spécifiques permettant l'atteinte de ces objectifs.

- Certaines suggestions visant à préserver le consentement, préconisent la mobilisation de promesses de projets de développement, de l'assistance humanitaire, ou encore à des investissements comme incitants pour préserver ou restaurer une relation de franche collaboration entre l'État hôte et la mission³³.

Enfin, en ce qui concerne la réduction du déphasage entre le rôle du Conseil et son engagement avec les représentants des États hôtes, la Déclaration d'engagements communs préconise « d'examiner les options pour un engagement direct plus étroit entre les gouvernements hôtes et le Conseil de sécurité ». Ainsi, outre une discussion plus directe et interactive avec les représentants du gouvernement à New York, il est suggéré que les membres du Conseil puissent mener des missions de visite avant la mise en place d'une opération de paix pour discuter des attentes et engagements initiaux avec le gouvernement et d'autres acteurs concernés. Les cas particuliers des crises comme celles de la RCA et du Mali rappellent cependant le défi d'un dialogue avec une multiplicité d'acteurs locaux aux agendas divergents.

31. Karin Landgren, [Nailing Down the Primacy of Politics in UN Peacekeeping: An Insider Perspective](#), *The Global observatory*, 16 août 2018.

32. Adam Day, To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down.

33. Au Burundi et en RD Congo, le consentement sous-tendant le passage d'une mission de maintien de la paix à une mission de consolidation (fin du mandat de l'ONUB et mise en place du BINUB en 2005, remplacement de la MONUC par la MONUSCO en novembre 1999) repose sur la promesse de mise en œuvre d'un fonds pour la consolidation de la paix et de projets de stabilisation dans le cadre de la MONUSCO.

En définitive, les discussions sur le consentement, dans le cadre d'un engagement avec les États hôtes d'une mission, restent trop souvent centrées sur la seule question de l'acceptation de la présence des Casques bleus en échange de soutiens sécuritaire, financier ou autres. Afin de mieux intégrer toutes les garanties d'une sortie de crise, l'attention devrait être davantage portée sur les actions concrètes entreprises par les parties prenantes en faveur d'une consolidation de la paix – notamment sur les avancées dans le domaine politique et celui de la gouvernance –, qui aideront à baliser un départ en douceur de la mission sur la base d'un calendrier prédéfini... Comme le suggère l'adage, en matière de paix comme dans les relations sociales, savoir prendre congé est une vertu : « *Do not overstay your welcome!* »...

L'auteur

Michel Luntumbue est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur la thématique Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique, dont l'architecture africaine de paix et sécurité.

L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère de la Défense français, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Il s'agit également d'accompagner les États francophones dans leurs démarches visant à mieux préparer leur engagement dans les Opérations de maintien de la Paix (OMP), en soutien du Secrétariat des Nations unies. L'Observatoire présentera à cette fin des propositions visant à faciliter l'engagement de ces États dans le maintien de la paix. Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé à Bruxelles, a été chargé d'animer l'Observatoire, avec le soutien actif des partenaires impliqués dans le projet. La coordination scientifique et technique de l'observatoire bénéficie de l'appui de l'Université catholique de Louvain (Belgique) et du Réseau de recherche sur les opérations de Paix (ROP).

AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les différentes publications ne sauraient engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense français, de l'Organisation internationale de la Francophonie, des Affaires mondiales Canada ou du ministère des Affaires étrangères belge.

