



Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Octobre 2018



Maintien et pérennisation de la paix : quelles conditions et stratégies de sortie des OMP ?

Dr. Oswald Padonou



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Introduction

Les Casques bleus, acteurs essentiels des opérations de maintien de la paix des Nations unies, récompensés d'ailleurs par un prix Nobel de la paix en 1988¹, sont à la croisée des chemins. Le contexte des conflits a changé. Le rôle des Casques bleus et plus largement des opérations de maintien de la paix (OMP) évolue donc également.

À l'occasion du 70^e anniversaire de cette « entreprise des Nations unies » (entamée donc depuis 1948), l'ensemble des parties prenantes ont adopté une Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations unies intitulée : « Action pour le maintien de la paix »² (A4P). Son principal objectif, d'après le Secrétaire général Antonio Guterres, est de « combler le fossé entre les aspirations et la réalité », en donnant aux opérations de maintien de la paix des objectifs plus réalistes, en rendant les missions plus fortes et plus sûres et en mobilisant un meilleur soutien politique en faveur de solutions politiques d'une part, et de forces bien équipées et bien entraînées d'autre part »³.

Ce document insiste entre autres sur le renforcement des effets du maintien de la paix sur la pérennisation de la paix et pose donc clairement la problématique des sorties de missions et des transitions.

Bien que les OMP aient largement contribué à la pacification des zones de tension dans le monde et qu'elles se soient au fur et à mesure largement transformées et adaptées peu ou prou aux enjeux sécuritaires contemporains, la complexité des théâtres exige davantage de changements notamment sur les capacités d'analyse et de planification intégrée, en particulier en matière de transitions, sur l'appropriation nationale du processus de désengagement et sur le nécessaire appui aux équipes-pays et aux acteurs nationaux en charge des transitions.

Étant donc un instrument dont la mise en œuvre nécessite un consensus minimal entre au moins quatre catégories d'acteurs internationaux : le Conseil de sécurité, le Secrétariat des Nations unies, le gouvernement du pays hôte et les pays contributeurs de troupes, les OP sont en perpétuelle mutation et constituent à ce titre l'un des objets de recherche les plus investis en relations internationales.

-
1. Le Comité d'attribution avait estimé que : « par leurs efforts, les forces de maintien de la paix avaient grandement contribué à réaliser l'un des objectifs fondamentaux de l'ONU. L'Organisation en est ainsi arrivée à jouer un plus grand rôle dans les affaires mondiales et à gagner davantage la confiance de la communauté internationale ». Le prix Nobel a donc été attribué aux Forces de paix des Nations unies, « pour leur dévouement et sacrifice au service de la paix depuis 1956 ». Le prix fut accepté par le Secrétaire général Perez De Cuellar.
 2. L'Observatoire Boutros-Ghali y a consacré un focus dans [la Lettre d'information de mai 2018](#). Au 26 septembre 2018, 146 États membres ont adhéré au plan d'action pour le maintien de la paix de l'ONU issu de la Déclaration.
 3. 146 pays adhèrent au plan d'action pour le maintien de la paix de l'ONU, ONU Info, 25 septembre 2018.

Au-delà de l'analyse du processus décisionnel, des changements de doctrine ou encore de l'évaluation politique et opérationnelle des OP, il sied d'interroger la nécessité pour les missions de maintien de la paix de disposer non seulement de stratégies intégrées claires, mais aussi d'une perspective de sortie réaliste constituée d'étapes vers une paix durable, qui s'affranchit de la présence et de l'action des Casques bleus.

Dans un contexte où le budget des opérations de maintien de la paix connaît une baisse⁴ alors que plusieurs missions des Nations unies sont encore sans perspective de sortie, en raison de la situation politique, sécuritaire et humanitaire qui prévaut dans les pays de déploiement, le désengagement des opérations doit être abordé comme une question centrale intégrée au processus de déploiement et à l'exécution du mandat.

La sortie des OMP représente alors l'ensemble des procédures et actions visant à mettre fin à la présence et donc à l'activité de la mission. Il s'agit concrètement de fixer la date qui représente le terme de la mission et de conduire le processus de désengagement jusqu'au retrait de la mission.

Cette Note étudie les conditions et défis des stratégies de sortie des OMP en quatre parties prenant en compte : le cycle d'incertitudes que constitue le parcours d'une OMP, les principes politiques et les fondements juridiques qui déterminent la clôture d'une OMP ; et plus empiriquement, les leçons à tirer des expériences récentes de sortie d'OMP de pays ayant connu des crises ou conflits et enfin, les perspectives pratiques de fin de mission de quelques opérations actuelles, à l'aune des expériences récentes.

De la genèse à l'extinction d'une OMP : un cycle d'incertitudes

Du début à la fin d'une OMP, il s'écoule un temps variable. De plusieurs mois à plusieurs décennies. Le cycle d'une OMP est surtout parsemé d'imprévus car les missions sont déployées et agissent dans un environnement de plus en plus volatile. Il n'est donc pas toujours possible pour les Nations unies ou les organisations régionales, de prévoir la date de fin de la mission dès le début de celle-ci, et de s'y tenir.

En effet, l'imprévu constitue le déterminant même de l'action des Nations unies sur les théâtres et le parcours d'une OMP relève d'un véritable cycle d'incertitudes. Entre les changements de mandats des missions, les ajustements d'effectifs et de budgets, les opérations peuvent se succéder dans un même pays sans que la fin d'une opération précédente ne signifie nécessairement l'amélioration de la situation⁵.

4. 6,689 milliards de dollars sont alloués aux 13 opérations déployées dans le monde en 2018. Soit 241 millions de moins que le budget précédent.

5. A priori, la fin d'une opération peut être considérée comme le couronnement d'une mission à succès. A contrario, elle peut aussi signifier l'incapacité de la mission à exécuter le mandat des Nations unies. Ce qui

C'est dire que le seul désengagement d'une opération dans un pays ne signifie pas toujours le succès ou l'échec de cette opération dont l'évaluation intègre un ensemble complexe de paramètres y compris, effectivement, la capacité à conduire la bonne clôture de l'opération.

Depuis le lancement de la première opération de paix des Nations unies : l'ONUST en 1948⁶, l'interposition, l'observation et la surveillance de trêve ou de cessez-le-feu qui constituaient les principales tâches des Casques bleus ne sont désormais plus suffisantes pour mettre en œuvre les mandats et créer des environnements sûrs et capables de porter le retour à la normalité.

Depuis plus de deux décennies, les opérations de maintien de la paix sont polyvalentes et donc multidimensionnelles. Elles sont appelées à agir dans le contexte de leur déploiement, pour maintenir la paix et la sécurité, mais aussi faciliter le processus politique, protéger les civils, aider au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des anciens combattants, faciliter l'organisation d'élections libres, protéger et promouvoir les droits de l'homme et aider à rétablir l'État de droit.

De même, ces opérations – à la grande différence de celles des années 1960-1970 –, ne reposent plus nécessairement sur la même interprétation des principes qui sous-tendent le maintien de la paix, dont le consentement des États hôtes (et plus largement des parties au conflit), l'impartialité des Nations unies et le non-recours à la force en dehors des situations de légitime défense⁷.

Les 3 326⁸ personnes des 120 pays travaillant pour les opérations de paix des Nations unies qui ont perdu la vie en défendant la paix, les critiques acerbes⁹ (justifiées ou non) formulées à l'encontre de l'Organisation, la baisse des budgets et une certaine tendance baissière des conflits violents¹⁰, font remonter la question du désengagement des OMP dans l'agenda international.

est plutôt rare et s'explique par l'obstination des Nations unies à toujours rechercher les moyens d'agir même modestement dans les pays d'intervention.

6. Opération toujours en cours. Voir : <https://untso.unmissions.org>

7. L'usage de la force s'est en effet élargi à la défense du mandat et à la protection des civils. L'impartialité politique n'exclut pas de sévir contre une partie qui menace le mandat, les populations civiles ou le personnel de l'ONU. L'action de la Brigade d'intervention de la MONUSCO contre les rebelles du M23 dans l'Est de la RD Congo en est une illustration. Par ailleurs, le consentement de l'État hôte apparaît dans bien d'exemples récents comme la conséquence d'une position de faiblesse de ce dernier dans un contexte de crise.

8. Au 26 septembre 2018, voir : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/history.shtml>

9. Un exemple parmi tant d'autres : le discours du président des États-Unis, Donald Trump à la tribune de l'ONU à l'occasion de la 73^e Assemblée générale, le 25 septembre 2018.

10. Documentée par l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP), qui recense 49 conflits concernant un État ou un gouvernement en 2017, soit quatre de moins qu'en 2016 ; 82 conflits impliquant des groupes armés (tendance stable) et 90 358 personnes décédées dans des affrontements armés en 2017, ce qui représente une baisse par rapport à 2016 et encore plus par rapport au pic de 2014, lorsque 131 517 personnes sont mortes dans des conflits. Il convient cependant de rappeler que la méthode de calcul d'UCDP est contestée par des institutions tout aussi réputées.

Pourtant, depuis le début des OMP, la clôture des missions à terme négocié et convenu a souvent été la règle et non l'exception. Même si la toute première opération (l'ONUST) est toujours en cours, sur les 71 opérations déployées au total par les Nations unies, 57 ont déjà été fermées ; soit un taux plutôt positif de 80 %.

Cependant, sur les 57 opérations clôturées, plusieurs pays ont accueilli plus d'une opération¹¹ dont certains consécutivement (avec des effectifs en hausse ou en baisse, des mandats plus ou moins robustes). Il est donc important de souligner la nécessité de démarquer le bilan des opérations du processus de désengagement.

C'est donc à l'aune de la volatilité, du contexte d'incertitude et même de la dangerosité de certains théâtres qu'il faut apprécier l'action et le cycle des OMP qui ont permis dans bien des cas de faciliter des transitions politiques et ont aidé à soutenir de nouvelles institutions étatiques garantes de la stabilité.

Pourquoi et comment envisager la clôture d'une OMP ?

Plusieurs raisons peuvent déterminer la clôture d'une OMP. Il est cependant difficile de hiérarchiser ces raisons compte tenu du caractère éminemment politique de la décision de sortie d'une OMP d'un pays. On ne peut aisément distinguer les raisons objectives des raisons subjectives, encore moins les raisons internes ou externes au pays d'accueil à celles de la mission ou de l'ONU. Tout s'entremêle.

- D'abord, par principe, les Nations unies n'ont pas vocation à être éternellement présentes¹². Les opérations de paix déployées par l'Organisation ne visent pas à se substituer durablement aux institutions nationales, ni à exercer continuellement leurs responsabilités en matière de sécurité.
- Ensuite, il importe pour les Nations unies d'anticiper tout risque de défaut de contribution financière à terme, qui pourrait mettre à mal les engagements consentis.
- Les Nations unies n'ayant pas de personnels militaires et policiers propres et ayant une compétence universelle, il importe autant d'anticiper sur les besoins qui peuvent éventuellement apparaître dans d'autres régions/États et requérir une action de leur part, avec le soutien des États membres. Anticiper sur les sorties de missions en cours rehausse les chances d'engager les hommes et le matériel disponibles sur de nouveaux théâtres, comme ce fut le cas avec l'ONUCI (Côte d'Ivoire) dont le

11. L'Angola, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, le Liberia, le Congo (RDC), Haïti, le Rwanda, la Somalie, le Pakistan, le Cambodge, le Timor-Leste et l'Irak.

12. [Interview avec Jean-Pierre LACROIX](#), Secrétaire général Adjoint de l'ONU en charge du département des opérations de maintien de la paix, *Le Monde*, 18 septembre 2018.

processus de désengagement a progressé avec la montée en puissance de la MINUSMA (Mali).

- D'autre part, dans la durée, une lassitude peut s'installer dans l'action des missions sans occulter la légitimité de l'opération qui peut être entachée par le manque d'adhésion de la population locale. Surtout si la situation ou les circonstances qui ont justifié le lancement de l'opération ne prévalent plus tout à fait.
- Aussi, la sortie d'une OMP peut être envisagée si le consentement du pays hôte fait défaut ou si le gouvernement local le demande.
- Enfin, et pour ne pas dire surtout, en raison de l'exécution complète du mandat, de l'atteinte de son terme ou de son défaut de renouvellement, la fin de l'opération peut être envisagée, tout comme elle peut l'être dans une situation de dangerosité excessive où le minimum de sécurité ne peut être garanti pour la mission.

Au-delà des raisons qui peuvent justifier la fin d'une OMP, il sied d'interroger le processus de désengagement lui-même qui se présente en deux situations différentes au moins : d'une part, celle où la mission se désengage pour permettre à une équipe-pays de poursuivre le suivi, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire et d'autre part, celle où la fin de l'opération de maintien de la paix marque le début d'une mission de consolidation de la paix, une sorte de transition, comme ce fut le cas au Burundi de l'ONUB à la BINUB.

De manière générale, la sortie de crise et le désengagement des OMP doivent être envisagés dans une stratégie intégrant une approche inclusive alliant complémentarités entre les différents acteurs intervenant et coordination efficace.

En octobre 2016, la conférence ministérielle sur le maintien de la paix en environnement francophone tenue à Paris, avait déjà proposé sur l'enjeu de la stabilisation et de la reconstruction en lien avec le désengagement des OMP, une série de recommandations¹³ dont la pertinence est toujours d'actualité. Il s'agit des conditions d'une sortie de crise optimale.

La conférence note entre autres que :

- Il est crucial qu'une stratégie de sortie de crise, y compris dans son volet stabilisation/reconstruction, puisse être esquissée dès les premiers instants [du déploiement de la mission], voire par anticipation.

13. [Réunion ministérielle sur le maintien de la paix en environnement francophone \(26-27 octobre 2016\)](#), France Diplomatie.

- La stabilité post-crise doit reposer sur une combinaison d'actions dans différents secteurs interdépendants.
- Il ne saurait toutefois s'agir d'appliquer une stratégie-type à tous les théâtres de crise mais bien de répondre à chaque contexte spécifique. Une évaluation *ad hoc* des besoins doit ainsi être conduite le plus en amont possible.

En somme, les raisons pouvant conduire au désengagement des OMP sont nombreuses. Chaque conflit et chaque contexte de déploiement étant particuliers, l'étude des cas de quelques missions récemment clôturées pourra révéler le motif et les circonstances ayant prévalu et déterminé la sortie.

A contrario, les principes devant guider l'élaboration des modalités de sortie des OMP paraissent tout à fait homogènes et nécessitent la prise en compte la plus exhaustive possible.

Le référentiel de l'ONU sur les transitions dans le contexte du retrait des missions de paix¹⁴ adopté par le Secrétariat le 4 février 2013 définit cinq principes clés devant guider l'action des missions : la planification précoce, l'intégration et la coordination des actions de la mission et des agences onusiennes, l'appropriation nationale, le soutien au développement de capacités nationales et la communication.

Par ailleurs, la fermeture physique et le retrait de la mission, aussi appelée liquidation, est un processus complexe. Au-delà du désengagement des contingents, les opérations concernent entre autres, la fermeture des sites, l'inventaire et la cession des actifs de la mission, la rupture des contrats avec les prestataires, la réduction d'effectifs, la réaffectation du personnel, le transfert de responsabilités au gouvernement du pays hôte et aux agences onusiennes ainsi que les dernières transactions administratives. C'est enfin un processus complexe qui s'inscrit dans un calendrier bien souvent contraint avec un personnel restreint.

Quelles leçons tirer de l'extinction de l'ONUCI, de la MINUL et de la MINUSTAH ?

ONUCI (Côte d'Ivoire)

C'est par la résolution 2284 adoptée le 28 avril 2016 que le Conseil de sécurité a décidé de fixer la fin du mandat de l'ONUCI au 30 juin 2017. L'ONUCI avait été créée par le Conseil de sécurité le 9 mars 2004, par la résolution 1528. Elle a donc accompagné le retour à la paix treize années durant.

14. [Policy on UN Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal](#), UN. Department of Peacekeeping Operations - UN. Department for Field Support - DPKO-DFS/DPET/Policy and Best Practice Service, 4 février 2013.

L'initiative de la demande de départ de la mission a été prise par le gouvernement ivoirien à la même période que la demande de levée totale de l'embargo sur l'importation des armes imposé par le Conseil de sécurité douze années durant ; soit après la réélection en 2015 d'Alassane Ouattara à la présidence de la République.

Il faut cependant souligner qu'une précédente demande de départ de l'ONUCI avait déjà été formulée par le gouvernement de Laurent Gbagbo en décembre 2010, en pleine crise post-électorale dans le contexte de laquelle l'ONUCI a été accusée par les autorités ivoiriennes de « poser des actes non conformes à son mandat ». Cette demande n'a pas prospéré en raison même de la légitimité et de la légalité contestées du gouvernement de Laurent Gbagbo.

D'un point de vue opérationnel, la sortie de l'ONUCI a été graduelle au niveau des trois composantes de la mission : militaires, policiers et civils. Un plan de transfert des activités a été signé en octobre 2016 entre la représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour la Côte d'Ivoire, Aïchatou Mindaoudou, le coordonnateur résident du Système des Nations unies et représentant résident du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) en Côte d'Ivoire avec l'appui des autorités ivoiriennes et des partenaires bi et multilatéraux.

Le rapport final du Secrétaire général de l'ONU sur l'ONUCI¹⁵ confirme par ailleurs la mise à disposition d'un fonds de 50 millions de dollars pour appuyer les activités de consolidation de la paix après le départ de l'ONUCI.

Plusieurs leçons peuvent être tirées du retrait de l'ONUCI. D'un point de vue formel, la conduite du processus de retrait a été menée à la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes¹⁶ ; même si certains observateurs estiment que l'ONU s'est fondée sur la prévalence d'une « paix artificielle »¹⁷ en Côte d'Ivoire pour justifier son départ alors que la réconciliation nationale est encore un défi prégnant.

Du point de vue des enseignements à tirer, en attendant la parution de « l'étude approfondie sur le rôle de l'ONUCI dans le règlement de la situation en Côte d'Ivoire depuis sa création » demandée par le Conseil de sécurité dans sa Déclaration du 30 juin 2017 dans laquelle, il « apprécie la contribution importante de l'ONUCI à la promotion de la paix, de la

15. [Rapport final du Secrétaire général sur l'opération des Nations unies en Côte d'Ivoire](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 31 janvier 2017.

16. Entretiens réguliers avec des officiers et des diplomates ivoiriens d'une part et des fonctionnaires des Nations unies à Abidjan, d'autre part.

17. Voir Ibrahim Bayo Jr, [Départ de l'ONUCI : la paix artificielle et les défis de la transition de la Côte d'Ivoire](#), *La Tribune Afrique*, 30 juin 2017.

stabilité et du développement en Côte d'Ivoire au cours de ses treize années d'existence », il faut se référer à l'étude menée par *International Peace Institute (IPI)*¹⁸.

Cette étude relève entre autres, le caractère inachevé des processus DDR et RSS menés puis appuyés par l'ONUCI ; l'inapplicabilité de certains instruments tels que les sanctions ciblées et l'embargo sur les armes questionne l'usage de l'approche robuste dans la crise post-électorale de 2010/2011 qui positionne la mission de l'ONU dans une certaine « partielle impartialité » potentiellement problématique pour l'image et le rôle dévolu à l'ONU.

MINUL (Liberia)

Comme l'ONUCI, la MINUL s'est retirée du Liberia le 30 mars 2018, après plus d'une décennie de présence, et sur une même note de satisfaction au niveau des Nations unies qui ont accompagné la toute première alternance pacifique intervenue dans le pays à l'occasion de l'élection de Georges Weah à qui Ellen Johnson Sirleaf a passé le témoin, le 22 janvier 2018.

Au regard de la situation politique, sécuritaire et humanitaire qui prévalait au moment du déploiement de la mission¹⁹, son succès peut être difficilement démenti, même si de nombreux défis restent encore à relever.

Pour accompagner la sortie de la MINUL, le rapport final du Secrétaire général de l'ONU sur la MINUL²⁰ indique la création d'un fonds d'affectation spécial pluri-partenaires pour le Liberia. « La mise en commun des ressources devrait permettre de renforcer la cohérence dans l'exécution, par l'ONU et les partenaires, des programmes conjoints visant à pérenniser la paix et régler les questions de développement prioritaires. La hiérarchisation des priorités se fera conformément au plan de la consolidation de la paix au Liberia, au plan de développement national et aux objectifs de développement durable ».

L'équipe-pays des Nations unies assure à travers le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) le suivi pour pérenniser les acquis de la MINUL. De même, le Bureau du représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest et la Sahel (UNOWAS) s'assure de l'exécution au Liberia de son mandat de diplomatie préventive, de bons offices et de médiation politique pour anticiper toute résurgence de conflit majeur.

Au-delà des acquis politiques et institutionnels, l'une des plus importantes leçons à tirer de cette mission, est le sentiment de gratitude et de reconnaissance de la nation libérienne vis-à-vis de la communauté internationale et qui se traduit entre autres par le désir de

18. Alexandra Novosseloff, [The many lives of a peacekeeping mission: the UN Operation in Côte d'Ivoire](#), IPI, New York, juin 2018.

19. Premier pays indépendant d'Afrique, le Liberia a connu près d'un siècle et demi de stabilité avant de sombrer dans le chaos, subissant deux guerres civiles dévastatrices entre 1989 et 2003.

20. [Rapport final du Secrétaire général sur la mission des Nations unies au Liberia](#), Conseil de sécurité des Nations unies, 13 avril 2018.

contribuer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU déployés dans des pays qui connaissaient des situations analogues à celle que le pays a connu.

En effet, la montée en puissance des contingents des États primo-contributeurs ayant connu un conflit armé et reçu une OMP des Nations unies est un facteur positif de professionnalisation des forces armées de ces pays et le témoignage d'un sentiment de responsabilité accrue dans la préservation de la paix et le maintien de la sécurité internationale.

À l'instar de la Côte d'Ivoire, qui a déployé une compagnie de protection de 150 hommes et femmes à Tombouctou dans le cadre de la MINUSMA, le Liberia déploie également 75 personnels militaires au sein de cette mission.

MINUSTAH (Haïti)

La mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) est l'une des missions au bilan fort contrasté dans l'histoire du maintien de la paix de l'Organisation.

Les Casques bleus sont intervenus en 2004, dans un contexte de profonde instabilité politique et de grande violence criminelle ; deux indicateurs qui ont été largement améliorés au moment du départ en octobre 2018 ; entre autres, grâce à l'action des Nations unies. Néanmoins, les nombreux abus commis par le personnel de la mission viennent entacher ce bilan en demi-teinte.

En effet, après plusieurs mois d'atermoiement, l'ONU a reconnu l'implication des soldats de la MINUSTAH dans l'apparition d'une épidémie de choléra imputée à un campement de Casques bleus népalais, qui a fait près de 10 000 morts et 800 000 personnes malades²¹.

De nombreux cas de viols et d'exploitations sexuelles²² impliquant les personnels de la mission ont également été recensés.

Contrairement à la Côte d'Ivoire et au Liberia, la fin de la MINUSTAH représente le début d'une autre mission en Haïti ; certes, cette fois sans composante militaire : la mission des Nations unies pour l'appui à la Justice en Haïti (MINUJUSTH).

Établie par la résolution 2350 du Conseil de sécurité adoptée le 13 avril 2017, la mission est composée de sept unités de police constituées (980 personnes) ainsi que 295 officiers de police individuels, et 351 fonctionnaires civils pour une période initiale de six mois, du 16 octobre 2017 au 15 avril 2018, avec un horizon de deux ans devant représenter une

21. [L'ONU admet sa responsabilité dans l'épidémie de choléra en Haïti](#), *Le Monde*, 19 août 2016.

22. [Les bébés MINUSTAH en Haïti : la face immergée d'un iceberg d'exploitation et d'abus sexuels](#), Enquet'Actions, octobre 2017.

transition qui mettra fin à l'engagement des Nations unies en matière de maintien de la paix en Haïti.

La MINUJUSTH a un mandat concentré sur quatre volets :

- Continuer d'appuyer les autorités nationales dans le développement et la professionnalisation de la police nationale d'Haïti.
- Renforcer les institutions de l'État de droit, y compris les secteurs de la justice et des services correctionnels.
- Promouvoir la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris les questions d'égalité et d'équité des genres.
- Et contribuer par les bons offices au dialogue politique.

Quelles perspectives de fin de mission pour la MONUSCO, la MINUSMA et la MINUSCA ?

Comme mentionné précédemment, la fin de mission doit être clairement intégrée à la démarche des OMP. Évoquer la clôture de trois des plus grandes missions de l'ONU que sont la MONUSCO, la MINUSMA et la MINUSCA, c'est donc s'inscrire dans une perspective de capitalisation des acquis à terme.

À la différence de la MINUSMA et la MINUSCA, qui ont été créées à une date relativement récente (2013 et 2014 respectivement) et dont les gouvernements des pays hôtes demandent davantage le renforcement plutôt que le départ²³, la MONUSCO a elle, été créée par la résolution 1925 du 1^{er} juillet 2010, succédant à la mission des Nations unies au Congo (MONUC), qui a duré dix années.

En somme, les Casques bleus des Nations unies totalisent déjà 18 années de présence continue en République démocratique du Congo ; avec là encore un bilan en demi-teinte tant il est vrai que le contexte est très difficile et que la franche collaboration des autorités nationales est sujette à caution.

D'ailleurs, le président Joseph Kabila n'a jamais cessé depuis quelques mois de réclamer le départ de la MONUSCO.

À la tribune des Nations unies, le 25 septembre 2018, il a à nouveau exigé le retrait « effectif et substantiel de cette force multilatérale » en dénonçant des ingérences extérieures.

23. Souvent excédés par les limites du mandat de la Force qui entravent souvent toute action efficace des Casques bleus, les gouvernements des pays hôtes demandent régulièrement, l'amélioration des effectifs et des mandats.

Mais ses opposants qui lui déniaient toute légitimité depuis la fin de son mandat, en décembre 2016, estiment que c'est parce que la présence de la mission des Nations unies représente un gage de transparence minimale des élections en préparation que le président, qui tient visiblement à contrôler et décider de sa succession, exige le départ de la mission malgré « le rôle positif » qu'elle a joué et tous les sacrifices consentis²⁴.

D'autre part, la représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU en RDC estime que « [la mission] *doit partir [...] parce que si on reste, cela voudrait dire qu'on a échoué*. Une manière habile de présenter un éventuel retrait de la mission comme une conséquence de son succès²⁵ ».

Enfin, les perspectives de fin de mission des OMP ne pouvant qu'être bâties à partir de scénarii optimistes ou pessimistes, le tableau ci-après, décrit pour les trois missions, les hypothèses qui peuvent déterminer à terme la fin ou non de mission des Nations unies dans ces trois pays africains que sont la République démocratique du Congo, le Mali et la République centrafricaine.

Conclusion

Les conditions et défis des stratégies de sortie des OMP couvrent un spectre large de préoccupations pour lesquelles l'Organisation des Nations unies n'a pas elle-même de réponses toutes faites. D'où les évaluations et rapports régulièrement commandités et publiés afin de réformer ce qui doit et peut l'être, à l'aune des expériences (réussies ou non) de désengagement des opérations jusque-là déployées et clôturées.

Sur le diagnostic qui détermine l'importance de la question, le rapport HIPPO²⁶ énonçait déjà que : « dans tous ces cas de figure, l'ONU et ses partenaires ont été incapables de consentir l'effort politique nécessaire pour apporter des solutions aux conflits et, au bout du compte, d'élaborer une stratégie de sortie responsable pour ces missions ».

C'est dire à quel point l'investissement dans la résolution politique des conflits a été supplanté par la bureaucratisation et la technicisation des OMP qui semblent promouvoir « le même modèle de paix (*peacetemplate*) »²⁷ avec les mêmes outils (DDR, RSS, etc.) bien que certains contextes exigent un effort d'audace et d'inventivité.

24. Trésor Kibangula, [RDC : Quel bilan pour la MONUSCO près de 18 ans après son déploiement ?](#), *Jeune Afrique*, 30 mars 2017.

25. Joane Tilouine, [Affaiblie, la MONUSCO se cherche une porte de sortie honorable en RDC](#), *Le Monde Afrique*, 12 octobre 2018.

26. [Rapport HIPPO](#) (*High Level Panel on Peace Operations*), 2015.

27. Thierry Vircoulon, [Le maintien de la paix version ONU : radiographie d'une impuissance](#), *Jeune Afrique*, octobre 2017.

Le même Rapport HIPPO précise par ailleurs que : « les mandats de protection doivent être explicitement associés à des solutions politiques. Autrement, la mission ne dispose pas d'une stratégie de sortie viable et ne peut offrir qu'une protection provisoire aux civils.

S'il n'y a pas de stratégie politique bien conçue, visant à résoudre le conflit armé qui est à l'origine des menaces pesant sur les civils, et si le mandat porte uniquement ou principalement sur la protection des civils, il est à prévoir que la campagne se prolongera indéfiniment, sans espoir de succès »²⁸.

Cette Note n'apporte donc qu'un modeste éclairage supplémentaire sur la nécessité d'entrevoir le processus de sortie des OMP dans un cadre plus large de résolution (et pas seulement de gestion) des conflits qui soit intégrée à la démarche globale des opérations de paix de l'ONU. Au regard des expériences antérieures faites de succès et de quelques échecs, l'Organisation peut tout à fait envisager les processus de sortie de la MONUSCO, de la MINUSMA et de la MINUSCA en s'impliquant davantage dans le règlement politique, à considérer bien entendu que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité trouvent un consensus sur les bonnes démarches exigées par chaque contexte.

La sortie des opérations doit, par ailleurs être considérée non pas comme un événement ponctuel, mais davantage comme une transition, « [...] un processus graduel de reconfiguration, au cours duquel la présence de l'ONU s'adapte aux processus de transition plus larges dans le pays hôte. En tant que telles, les transitions de l'ONU sont intrinsèquement liées à l'appropriation des besoins nationaux et doivent être guidées par une compréhension commune de l'approche à déployer sur le terrain plutôt que par des considérations politiques, financières ou autres de l'Organisation et de ses États membres »²⁹.

Enfin, il importe d'associer encore plus étroitement les organisations régionales, à l'instar de l'Union africaine, de la CEDEAO ou de la CEEAC, aux processus de sortie des OMP onusiennes pour renforcer la démarche de pérennisation de la paix. L'enracinement de la démocratie et la consolidation de l'État de droit étant des œuvres s'inscrivant dans le temps long, ces organisations avec leur proximité culturelle des États concernés peuvent accompagner les transformations attendues dans l'après maintien de la paix.

De plus, le développement d'un partenariat « Sud-Sud » aussi bien entre les pays contributeurs de troupes qu'entre les pays hôtes et ceux qui font encore face à un conflit armé avec l'assistance d'une opération des Nations unies, est nécessaire. L'effet multiplicateur d'efficacité de ces partenariats peut favoriser le désengagement des OMP sans risque de résurgence du conflit.

28. [Rapport HIPPO](#), *op. cit.*, page 46.

29. International Peace institute, [UN Transitions: Mission drawdown or Withdrawal](#), août 2012.

L'auteur

Chercheur associé au GRIP et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, le Dr. Oswald PADONOU est enseignant et chercheur en science politique spécialisé en relations internationales et études de sécurité. Il intervient à la Faculté de droit et de science politique de l'Université d'Abomey-Calavi, à l'École nationale des Officiers de Toffo (Bénin) ainsi qu'à l'Institut universitaire jésuite d'Abidjan (Côte d'Ivoire). Il est également en charge de la mise en œuvre du Programme pour le dialogue sur la sécurité en Afrique subsaharienne de la Fondation Konrad Adenauer et est l'auteur de plusieurs publications.

MONUSCO	Mandat	État des lieux sommaire	Scenarion positif de fin de mission	Scenarion négatif de fin de mission	Horizon temporel
Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo	<p>1° Réduire autant que possible la menace que constituent les groupes armés et rétablir la stabilité dans les zones sensibles ;</p> <p>2° Améliorer les moyens dont dispose le gouvernement pour protéger efficacement la population en le dotant de forces de sécurité professionnelles, responsables et durables appelées à reprendre progressivement les fonctions de la MONUSCO en matière de sécurité ;</p> <p>3° Consolider, grâce à l'action du gouvernement, l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire en créant dans les zones libérées des groupes armés une administration civile congolaise, en particulier une police, une administration territoriale et des institutions garantes de l'état de droit.</p>	<p>1° Au regard de la situation chaotique qui prévalait, l'état des lieux révèle que ces menaces ont été en partie atténuées grâce à l'action de la brigade d'intervention de la MONUSCO créée par la Résolution 2053 ;</p> <p>2° À cette étape, la professionnalisation à un niveau acceptable de l'ensemble des forces de sécurité n'est pas encore une réalité. Du coup, le transfert de responsabilités peut être difficilement envisageable dans l'immédiat ;</p> <p>3° L'Administration et la police ne sont pas encore complètement (re) déployées sur l'ensemble de ce vaste territoire.</p>	<p>- Les élections présidentielles du 23 décembre 2018 sont inclusives, libres et transparentes ;</p> <p>- La MONUSCO négocie avec le nouveau gouvernement un plan de sortie avec plusieurs échéances en insistant sur le recrutement, la formation, l'équipement et le déploiement sur tout le territoire d'unités de sécurité au service de la population ;</p> <p>- Le Conseil de sécurité décide de la création d'une mission de consolidation de la paix.</p>	<p>- Les élections de décembre 2018 occasionnent des contestations violentes ;</p> <p>- Avec l'insistance du gouvernement congolais qui demande le départ de la mission, et au regard du coût élevé de cette opération, les Nations unies envisagent une sortie anticipée avec un calendrier resserré.</p>	2020

MINUSMA	Mandat	État des lieux sommaire	Scenario positif de fin de mission	Scenario négatif de fin de mission	Horizon temporel
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali	<p>1° Soutien à la mise en œuvre de l'Accord de paix, en particulier ses dispositions politiques et de sécurité ;</p> <p>2° Appui à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, y compris l'appui à la mise en œuvre des réformes politiques et institutionnelles prévues par l'accord ;</p> <p>3° Bons offices, renforcement de la confiance et facilitation aux niveaux national et local, afin de soutenir le dialogue avec et entre toutes les parties prenantes pour la réconciliation et la cohésion sociale ;</p> <p>4° Protection, sans préjudice de la responsabilité première des autorités maliennes, de civils menacés de violences physiques et d'une protection spécifique pour les femmes et les enfants touchés par les conflits armés.</p>	<p>Sur le plan politique, le <i>statu quo</i> semble prévaloir dans l'application de l'accord d'Alger.</p> <p>Sur le plan opérationnel, les Casques bleus n'y étant pas bien préparés et les pays contributeurs ne voulant pas prendre trop de risques avec leurs soldats, les menaces asymétriques sont insuffisamment prises en compte dans les actions de l'opération, surtout lorsque l'ONU et ses installations font régulièrement l'objet d'attaques des groupes</p>	<p>- Avec la réélection d'Ibrahim Boubacar Keïta, le dialogue politique se consolide, la professionnalisation des forces armées et de sécurité publique s'améliore ;</p> <p>- L'État renforce sa présence sur le territoire et sa proximité avec la population ;</p> <p>- La mission négocie avec le gouvernement un plan de sortie qui prévoit la mise en place d'une mission de consolidation de la paix pour cinq ans et d'une brigade</p>	<p>Le dialogue politique est bloqué, la corruption des élites s'accélère et effrite la confiance de la population et de la Communauté internationale ;</p> <p>- Les groupes armés renforcent leurs positions et les attaques meurtrières augmentent ;</p> <p>- L'ONU peine à convaincre les États membres de déployer le personnel militaire et policier pour contenir la situation ;</p> <p>- L'enlèvement s'installe et le Conseil de</p>	2023

		<p>armés.</p> <p>Ce qui explique la logique contre-productive de se replier et de se protéger (la MINUSMA est l'une des missions les plus meurtrières dans l'histoire des Casques bleus) qui donne l'impression à la Communauté nationale que la MINUSMA est là pour elle-même.</p>	<p>d'intervention rapide avec des moyens de mobilité conséquents pour deux ans.</p>	<p>sécurité propose un plan de sortie.</p>	
--	--	---	---	--	--

MINUSCA	Mandat	État des lieux sommaire	Scenario positif de fin de mission	Scenario négatif de fin de mission	Horizon temporel
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA)	<p>1° Protéger la population civile ;</p> <p>2° Appuyer la réforme du secteur de la sécurité ;</p> <p>3° Conduire le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) ;</p> <p>4° Promouvoir et protéger les droits humains ;</p> <p>5° Bons offices et appui au processus de paix, y compris à la réconciliation nationale, à la cohésion sociale et à la justice transitionnelle ;</p> <p>6° Appui à l'extension de l'autorité de l'État, au déploiement des forces de sécurité, et au maintien de l'intégrité territoriale.</p>	<p>- Si la sécurité s'est à peu près améliorée à Bangui, il faut noter que malgré la présence de la MINUSCA, la population continue de subir des exactions et l'État peine à contrôler l'ensemble du territoire ;</p> <p>- Le gouvernement centrafricain estime que la reconstitution des Forces armées centrafricaines (FACA) et leur réarmement constituent la priorité des priorités.</p> <p>- Après les livraisons d'armes russes (grâce à la levée partielle de l'embargo) et l'intention manifestée de la Chine d'aller au-delà du don d'équipement non léthal, le Conseil de sécurité semble divisé sur l'opportunité de lever l'embargo.</p>	<p>- Le Conseil de sécurité accorde une levée de l'embargo avec un mécanisme de contrôle des acquisitions ;</p> <p>- Avec la RSS et le DDRR, les groupes armés sont anéantis et les FACA sont plus professionnelles ;</p> <p>- Les Nations unies décident de clôturer l'opération et de mettre en place, une mission de consolidation de la paix.</p>	<p>- La communauté internationale reste divisée entre pays occidentaux membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, Royaume-Uni et France) d'une part et d'autre part la Russie et la Chine qui entendent s'impliquer de plus en plus dans la géopolitique régionale en raisons de leurs intérêts stratégiques ;</p> <p>- Le gouvernement se retrouve sans soutien et les groupes armés continuent de dicter leur loi ;</p> <p>- La MINUSCA est débordée et la fin de mission est envisagée sans que le mandat n'ait été correctement exécuté.</p>	2023

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.

