



Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix – juillet 2023



Les revues stratégiques des opérations de paix : enjeux et perspectives d'un processus perfectible

Michel Liégeois

Michel Luntumbue

Avec la collaboration de Thalie Paruta



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du Ministère français des Armées. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité de l'organisme pilote de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la France.

Introduction

Le 16 juin 2023, le gouvernement malien a formellement demandé le retrait de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) au Conseil de sécurité de l'ONU. Cette exigence est le résultat d'un processus engagé depuis le coup d'État qui a touché le pays en mai 2021¹. Elle rappelle les multiples enjeux autour des opérations de maintien de la paix, de nature politique, sécuritaire, et qui engagent à la fois les États hôtes et le siège des Nations unies. En cette période de turbulences qui touchent plusieurs opérations de paix, plus particulièrement en Afrique², on observe un recours de plus en plus fréquent à des « revues stratégiques ».

Notons d'emblée que la pratique des revues stratégiques par l'ONU demeure évolutive et multiforme. Ce caractère non stabilisé doit être gardé à l'esprit à la lecture des lignes qui suivent. L'effort de contextualisation tenté ici ne peut par conséquent déboucher sur une typologie rigoureuse et systématique laquelle relèverait alors d'un forçage théorique irrespectueux d'une réalité empirique bien moins nette. Dans ce contexte, il existe à tout le moins un consensus pour distinguer deux types de revues, à savoir les revues internes, d'une part et les revues externes d'autre part. Les revues internes opèrent au niveau stratégique et formulent des recommandations sur l'évolution de la mission. Au niveau technique, celles-ci analysent la performance, les capacités militaires et les objectifs du mandat d'une opération.

Les revues externes, de leur côté, sont conduites par une personnalité indépendante encadrant une équipe multidisciplinaire composées en partie de personnels issus du Département des Opérations de Paix (DOP). Il s'agit en général de fonctionnaires des Nations unies, issus de l'équipe opérationnelle intégrée (IOT- *Integrated Operational Team*) à New York, avec le concours de quelques correspondants sur le terrain. L'IOT³ est le groupe interdépartemental, comprenant des représentants de la plupart des divisions, réunis dans un groupe de travail interdisciplinaire sur le pays hôte. C'est ce groupe de travail interdisciplinaire qui collabore à la revue.

Les revues stratégiques, dont la pratique est systématisée depuis 2017, figurent parmi les outils à la disposition du Secrétariat de l'ONU et du Conseil de sécurité pour évaluer les priorités des opérations de paix (OP) des Nations unies ainsi que les stratégies mises en œuvre par celles-ci. Leur objectif est de conduire à une éventuelle réorientation des objectifs de la mission mandatée ainsi que de sa composition.

1. International Crisis Group, *Minusma : négocier un départ sans accroc*, 27 juin 2023.

2 Voir notamment Michel Liégeois et Michel Luntumbue, [Défis et enjeux du plan de retrait de la MONUSCO](#), Note de l'Observatoire Boutros-Ghali, 2022.

3. L'IOT est composée de représentants du DOP, du DSO (Département du Soutien Opérationnel – DOS en anglais) et d'autres entités de l'ONU, selon les besoins. Cette équipe conjointe veille à ce que l'orientation et le soutien opérationnels et politiques des opérations de paix, qui recoupent des questions transversales à un certain nombre de domaines d'expertise et relèvent de diverses entités de l'ONU, soient parfaitement intégrés.

La littérature relative à cette problématique utilise concurremment les termes de revues, d'examins ou d'évaluations des missions. La terminologie varie selon l'utilisateur, mais il s'agit techniquement de la même chose, à savoir un « processus d'évaluation »⁴.

Ces revues interviennent à différents moments du cycle de vie d'une mission et poursuivent des objectifs politiques variables. Il peut s'agir de résoudre une situation donnée, notamment d'évaluer l'impact d'un changement des conditions sécuritaires ou des processus politiques sur les stratégies d'une mission. Le Conseil de sécurité a également demandé la mise en œuvre de revues en vue d'identifier des pistes de compromis lors des négociations relatives au mandat, afin d'ajuster les attentes divergentes des parties prenantes quant aux priorités ou à l'empreinte d'une mission.

Lors de la revue stratégique de la MONUSCO en 2019, par exemple, il s'agissait d'éclairer les incidences d'un retrait potentiel de la mission et de suggérer un processus de reconfiguration pour la phase de transition.

Le caractère interne ou externe d'une revue dépend du contexte et des circonstances. En effet, cela concerne le niveau d'indépendance souhaité, la volonté d'une plus grande marge de manœuvre politique et celle d'éviter tout risque de partialité. Par conséquent, le recours aux revues internes ne répond pas à une tendance mais à un choix justifié par les circonstances⁵. Dans le cas des revues internes et externes, l'envoi d'un rapport au Conseil de sécurité est systématique.

On distingue par ailleurs, selon les objectifs poursuivis, les revues techniques des revues stratégiques. Une revue technique étudie le fonctionnement de la Mission dans ses différents aspects et composantes pour lui apporter des ajustements qui favoriseront une meilleure efficacité ; *« on regarde les différents domaines du mandat, pour vérifier dans quelle mesure ces domaines sont mis en œuvre tel que cela doit être, s'il y a des goulets d'étranglement, ce qu'il faut desserrer, faire avancer. Cela n'implique pas un changement de mandat en tant que tel, mais plutôt des ajustements dans la mise en œuvre du mandat »*⁶. À l'inverse, une revue stratégique peut conduire à un changement soit de la structure de la Mission soit du mandat.

Au départ des cas des trois grandes missions déployées en environnement francophone (MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO), cette note propose d'évaluer l'incidence des recommandations issues des revues stratégiques, tant au niveau du terrain (ajustement des objectifs et stratégies) qu'au niveau du siège de l'ONU à New-York, lors de la définition du mandat (priorités, empreinte) des missions.

Quels sont les mécanismes mis en œuvre pour concilier les intérêts des différentes parties prenantes et garantir leur adhésion au processus, ainsi que la pertinence des revues stratégiques ? De quelle manière les différentes parties prenantes, sur le terrain (membres de la mission, représentants de l'État hôte, communautés locales, sociétés civiles, etc.) et les protagonistes institutionnels à New-York, sont-ils associés au processus des revues, à

4. Entretien avec un responsable de la MINUSMA, juin 2023.

5. Entretien avec un responsable de la MINUSMA, juin 2023.

6. Entretien avec un responsable de la MINUSMA, juin 2023.

l'élaboration des recommandations finales ainsi qu'à leur mise en œuvre ? Quelles parties prenantes détiennent dans les faits la plus grande influence sur les recommandations et sur les modalités de leur mise en œuvre ? Comment améliorer les modalités de participation des parties prenantes nationales et des partenaires régionaux ciblés par les revues, afin de renforcer leur adhésion au processus, et définitive, l'impact des revues ? Les critères de composition des équipes des revues sont-ils toujours respectés (équilibre entre l'expertise sur les opérations de paix, l'expertise sur le pays hôte ou la région, la crédibilité politique) et garantissent-ils toujours la neutralité par rapport au Secrétariat⁷ ? Telles sont les interrogations auxquelles la présente note propose de donner quelques éléments de réponse.

1. Genèse et justification des revues stratégiques dans l'architecture des opérations de paix

L'importance prise aujourd'hui par les opérations de paix dans les activités de l'ONU – 36 missions comptant environ 90 000 civils et soldats venant de plus de 120 pays – est telle que des revues internes sont de plus en plus sollicitées par l'Organisation afin d'évaluer l'efficacité de ces opérations. Depuis 2019, 21 revues ont ainsi été réalisées. Ces exercices se différencient des *évaluations* stratégiques qui sont requises avant le déploiement de l'ONU ou réalisées en cours de mandat à l'occasion d'une réorientation de celui-ci en réponse à un contexte changeant. Les évaluations stratégiques doivent suivre une méthodologie donnée par le Système intégré de planification et d'évaluation de la performance (CPAS) tandis que les revues indépendantes sont ponctuelles. Les évaluations des opérations de l'ONU sont internes et relèvent du Bureau des services de contrôle interne (BSCI). La décision de recourir à des évaluations indépendantes est prise par le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix pour que celles-ci soient objectives.

Seul un quart des rapports des revues stratégiques mises en œuvre sont rendus publics dans leur intégralité, confirmant l'exigence de la confidentialité dans nombre de cas, ainsi que la nécessité de concilier les attentes divergentes des parties prenantes. Le recours aux revues stratégiques est en effet souvent justifié par la recherche d'un compromis entre le Secrétariat et le Conseil de sécurité de l'ONU, et son utilisation, bien que plus régulière, est encore considérée comme exceptionnelle en ce sens qu'elle ne relève pas d'une procédure administrative établie mais bien d'une initiative politique.

On peut observer que le recours aux revues stratégiques semble suivre un processus invariable quoique non officiel. Ledit processus comporte trois phases. La phase initiale consiste dans la rupture de confiance entre le Conseil de Sécurité et le Secrétariat au sujet d'une opération de paix en cours. Cette rupture conduit à la deuxième phase qui débute lorsque le Secrétaire général de l'ONU prend l'initiative de faire appel à une revue indépendante afin de créer les conditions d'une restauration de la confiance. Enfin, la troisième phase est celle au cours de laquelle le Conseil de sécurité réaffirme sa primauté sur la pratique des revues stratégiques en

7. En effet, les équipes des revues comptent toujours des fonctionnaires de différents départements et agences des Nations unies.

s'assurant de garder la maîtrise sur la production, la diffusion et l'éventuelle mise en œuvre des conclusions et recommandations de la revue⁸.

Afin de réaliser une revue stratégique, le Secrétariat Général doit d'abord élaborer un cahier des charges, nommer un chef d'équipe externe mais ayant déjà travaillé à l'ONU, puis identifier d'autres fonctionnaires internes à l'ONU qui participeront en tant que membres de l'équipe. Au sein de l'équipe, l'Organisation veille en particulier à la parité hommes-femmes, aux compétences linguistiques, aux intérêts des départements de l'organisation et tout en s'assurant que toutes les compétences et expériences nécessaires sont suffisamment présents dans le document. À cet égard, on observe que les chefs d'équipes nommés jusqu'ici par l'Organisation étaient par exemple un représentant spécial du Secrétaire général, un ancien haut fonctionnaire de l'État-Major ou encore un commandant des Forces armées. Les analyses pouvaient porter sur l'expertise d'une région ou d'un pays, d'une opération de la paix ou encore les enjeux politiques et leur crédibilité. Par exemple, pour la mission de la MINUSCA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine), Juan Gabriel Valdés, ancien ministre des Affaires étrangères du Chili et ancien Représentant permanent du Chili aux Nations unies, était à la tête de l'équipe de la revue stratégique. Pour la MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo), Youssef Mahmoud, ancien Représentant spécial nommé par le Secrétaire général Ban Ki-Moon pour la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad, dirigeait la revue indépendante pour cette mission. Enfin, pour la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), Ellen Løj, ancienne Représentante spéciale pour la Mission des Nations unies au Soudan du Sud également nommée par Ban Ki-Moon, était la cheffe d'équipe de la revue stratégique sur cette opération.

Le processus des revues indépendantes comporte plusieurs phases : initiation, préparation, travail préparatoire, recherches, processus et finalisation. Le travail d'enquête proprement dit débute généralement avec la rédaction d'un plan de travail et une analyse du conflit à évaluer. Les membres de l'équipe procèdent ensuite à un large travail d'instruction du dossier constitué d'entretiens avec des experts externes, d'enquêtes de terrain et d'une analyse des données. L'équipe reçoit également des briefings d'agents des Nations unies.

La revue produite à l'issue de ces recherches est ensuite examinée par des tiers et consultée par les parties prenantes avant les ultimes aménagements. Lorsque le travail final est rendu au Secrétaire général, celui-ci transmet un résumé de la revue stratégique au Conseil de sécurité dans une lettre ou un rapport. Si le rapport est transféré au Conseil de sécurité dans sa totalité, une lettre d'accompagnement du Secrétaire général est rédigée qui reflète les recommandations de l'ONU.

À ce jour, des revues stratégiques ont été réalisées sur l'UNAMI (Mission d'assistance des Nations unies pour l'Iraq) l'UNMISS (Mission des Nations unies au Soudan du Sud), la MINURSO (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara

8. Daniel Forti, *Independent Reviews of UN Peace Operations: A Study of Politics and Practice*, International Peace Institute, octobre 2021, p. 1.

occidental) et l'UNSMIL (Mission d'appui des Nations unies en Libye).

Les revues ont notamment été utilisées lorsque le consentement du pays hôte d'une opération de l'ONU a été remis en cause. On sait que le consentement du pays hôte est un facteur essentiel à prendre en considération lors de la mise en place des opérations de maintien de la paix. La *Doctrine Capstone*⁹ rappelle qu'en l'absence d'un tel consentement, l'opération risque de devenir une partie au conflit et de s'éloigner de sa vocation initiale, celle de maintenir la paix. C'est le cas de l'ONUCI (Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire) qui fut caractérisée par un consentement fragile en raison de l'hostilité du gouvernement ivoirien à l'égard de la mission. Dans le cas de la MINUSS (Mission des Nations unies au Soudan du Sud), en 2016, le représentant du gouvernement sud-soudanais avait rejeté le déploiement de la force régionale de protection des civils pourtant autorisée par la Résolution 2304 du Conseil de sécurité. Selon les autorités de Djouba, le texte adopté « ne tenait pas compte du point de vue exprimé par le pays » et le Conseil agissait dès lors Conseil « en violation de sa souveraineté nationale »¹⁰. Enfin, en République démocratique du Congo, l'ancien président Joseph Kabila avait réitéré la demande d'un retrait de la mission au lendemain des élections de 2006 et de 2011, menant à la décision du Conseil de sécurité de transformer la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo), présente depuis novembre 1999, en MONUSCO, à partir du 1^{er} juillet 2010, conformément à de la résolution 1925 (2010) du Conseil de sécurité datée du 28 mai 2010. Le président congolais entendait restreindre l'espace politique occupé par la mission, ce qui n'est pas rare durant les périodes qui suivent des élections dans un pays hôte. Le mandat de la mission allait ainsi être principalement orienté sur la protection des civils.

L'exercice des revues indépendantes est également pratiqué lorsque l'ONU subit des pressions géopolitiques de la part de pays membres du Conseil de Sécurité qui souhaitent ajuster leur contribution aux Nations unies en fonction des inflexions de leur politique étrangère. Ce fut le cas lors de l'arrivée au pouvoir de Donald Trump en 2017. En application du mantra « *America First* », les États-Unis souhaitaient alors mettre fin à leurs contributions financières aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.

L'événement qui marque véritablement l'émergence des revues stratégiques indépendantes est la rupture publique de confiance qui a lieu en juillet 2017 entre le Conseil de Sécurité et le Secrétariat Général au sujet de l'opération UNAMI (Mission d'assistance des Nations unies pour l'Iraq). Dans le cadre du renouvellement de la mission, les États-Unis avaient exprimé leurs inquiétudes quant à l'impartialité de l'ONU dans l'évaluation de ses opérations. Nikki Haley, Représentant permanent des États-Unis auprès de l'ONU, avait alors encouragé le Conseil de sécurité à faire évaluer de façon indépendante chaque mission de maintien de la paix.

Depuis lors, les revues stratégiques indépendantes sont employées à des fins très variées. Celles-ci peuvent être l'évaluation de la direction que prend une opération de paix,

9. Le but de la doctrine est de définir « la nature, la portée et les fonctions essentielles » des opérations mandatées par l'ONU. Elle peut être considérée comme le document de base comprenant les principes de la politique de maintien de la paix des Nations unies.

10. Michel Luntumbue, *Maintien de la paix et consentement de l'État hôte : une équation fragile*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mars 2019, p. 8.

la réorientation du soutien de l'ONU à la suite de changements sur le terrain comme l'évolution des conditions de sécurité ou des évolutions dans le processus politique. Ces processus analytiques peuvent également avoir pour but d'explorer les modalités possibles d'une reconfiguration de la mission ainsi que la gestion des tensions politiques au sein du Conseil de Sécurité afin de trouver un consensus. Enfin, le recours à ces revues permet l'ouverture d'un espace politique au sein de l'ONU.

Au-delà de ces finalités diverses, au fond, les revues produisent des évaluations approfondies et indépendantes qui permettent de jauger l'efficacité d'une mission et de pointer les problèmes éventuels. À ce titre, les revues font parties intégrantes des mécanismes d'amélioration continue des pratiques des opérations de paix au côté du partage des meilleures pratiques et des retours d'expériences.

Le statut indépendant de certaines des revues permet par ailleurs d'aborder des sujets plus sensibles politiquement au sein de l'organisation. Toutefois cette indépendance reste relative car les revues restent sujettes à de nombreuses influences. Ces influences peuvent provenir des États membres, en particulier des membres permanents du Conseil de sécurité, qui exercent des pressions en fonction de leurs objectifs politiques, mais aussi des divergences de vues entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat¹¹.

2. Portée, défis et retombées des revues stratégiques sur les missions

Comme mentionné en ouverture, les revues externes ne sont pas les seuls cas de figures en la matière. La pratique réserve en effet une part croissante aux revues internes, sans pour autant traduire une évolution vers un abandon relatif des revues indépendantes. Par conséquent, les incidences et la portée des revues, tant en termes d'inclusivité du processus que dans la prise en compte des recommandations de ces dernières par les mandants (Conseil de sécurité/SGNU), varient selon la nature des revues mises en œuvre.

Portée et défis selon le type de revues

D'une manière générale, le Conseil de sécurité sollicite des revues ou les rapports liés aux revues mais il laisse au DPO le choix des modalités suivant lesquelles les revues seront organisées. Selon les cas, il peut s'avérer plus opportun de mettre en place une revue « interne » avec un objectif circonscrit, comme la collecte de recommandations pour des options d'une future configuration ; dans certains cas, il sera plus indiqué d'envoyer une équipe multidisciplinaire, à l'instar de la revue stratégique de la MONUSCO en 2019, pour établir les grandes lignes de la transition d'une mission.

Le travail se fait à deux niveaux. Au niveau du siège, la préparation de la revue se déroule sur la base des discussions entre les leaders seniors, à savoir le Secrétaire général adjoint, le Sous-

11. Entretien avec un ancien responsable de la MINUSMA, juin 2023.

Secrétaire général pour l’Afrique et les Directeurs des divisions concernées¹². Les membres de l’équipe opérationnelle intégrée (IOT) apportent leurs observations sur la base des rapports reçus du terrain. Le personnel de l’IOT a un avis consultatif dans le cadre des revues externes, mais pilote généralement les revues internes. Sur le terrain, le personnel de la Mission, toutes composantes confondues, participe aux réunions spécifiques et apporte une contribution écrite sur la situation, les difficultés et les perspectives. Dans les deux cas, revues internes ou externes, le personnel de la Mission joue un rôle essentiel. La collecte d’information va cependant au-delà du personnel et s’élargit au gouvernement, à la société civile et aux agences des Nations unies¹³.

Selon un cadre de la MONUSCO, les revues internes sont dans nettement plus faciles à organiser, dans la mesure où elles bénéficient de – et s’appuient sur – la bonne connaissance des structures, du contexte, du mandat, etc., par l’équipe mandatée. Les revues externes, quant à elles, impliquent un processus de dialogue plus dense en amont, ainsi qu’une clarification approfondie des finalités en raison des risques de malentendus. Lors de la revue stratégique de la MONUSCO en 2019, une transition de trois ans minimum avait été évoquée ; certains acteurs gouvernementaux avaient alors utilisé ce délai contre la Mission, en accusant cette dernière de vouloir prolonger sa présence¹⁴.

Une revue vise d’abord à établir le contexte justifiant sa mise en place ; elle revient notamment sur les réalisations du passé, avant de dégager des options pour l’avenir, en mobilisant des scénarios et/ou des hypothèses pour développer de nouvelles idées, particulièrement lors des séquences de renouvellement de mandat¹⁵.

Au-delà des repères qu’elles fournissent pour l’ajustement du mandat ou du format d’une mission, l’un des défis majeurs des revues porte sur leur contribution à la préservation ou à la restauration du consentement de l’État hôte. La préservation ou la restauration du consentement de l’État est enjeu majeur au cœur de chaque mission paix. Et tout particulièrement dans le cas de figure des crises du consentement qui ont secoué la MINUSMA et la MONUSCO à partir de l’été 2022. Les missions onusiennes déployées en RDC et au Mali ont été particulièrement exposées à des critiques sévères en rapport avec leur interprétation du Chapitre VII de la Charte de l’ONU, plus précisément sur le recours à la force contre différents groupes armés non étatiques, milices et groupes « terroristes », etc.¹⁶. Au Mali, c’est l’un des principaux points de tension, mettant en lumière une distorsion rédhibitoire des attentes entre la Mission arrimée à son rôle d’interposition d’une OP classique et la demande de la partie malienne d’une évolution du rôle de la Mission vers une action plus offensive¹⁷.

12. Entretien avec un cadre de la MINUSMA, juin 2023.

13. *Idem*.

14. Entretien avec un cadre de la MONUSCO, juin 2023.

15. *Idem*.

16. Meressa K Dessu et Dawit Yohannes, « Que révèlent les manifestations sur le maintien de la paix de l’ONU en Afrique ? », ISS, 28 octobre 2022.

17. Bien que dotée d’un mandat robuste (usage de la force autorisé en cas de légitime défense, mais aussi pour la défense du mandat), la MINUSMA a pâti d’un manque d’engagement opérationnel des contingents, ainsi que de certaines restrictions imposées par les autorités maliennes, et elle n’a pas pu pleinement mettre en

À cet égard, la revue peut potentiellement offrir un levier de dialogue, pouvant contribuer à la restauration du consentement de l'État hôte.

Au moment de la rédaction de cette note, la MONUSCO était engagée dans un processus de revue interne, portant sur la future configuration de la Mission, et s'inscrivant dans la révision du plan de transition demandée par le chef de l'État congolais¹⁸. Dans le contexte de la RDC, le niveau de consentement permet largement d'envisager un exercice routinier de renouvellement du mandat, dans les limites des jalons de désengagement discutés avec le gouvernement ; au Mali, la demande par le gouvernement de Transition d'un retrait sans délai de la Mission indique qu'il était trop tard. La revue stratégique interne conduite avant cette demande de retrait intervenait donc dans un contexte de dégradation rédhitoire du consentement de l'État hôte. Cette demande de retrait empêchant par conséquent la mise en œuvre des dispositions proposées dans la revue¹⁹. L'objectif de cette dernière revue était d'examiner les conditions de maintien de la Mission et de proposer des perspectives pour la MINUSMA. Dans le sillage de cette revue, trois options étaient sur la table : un renforcement des effectifs de la Mission de quelques milliers de personnels en uniforme supplémentaires pour pallier le départ des forces de Barkhane, le *statu quo* en termes d'effectifs, avec une concentration sur les priorités existantes du mandat, enfin, le scénario d'un retrait du personnel en uniforme et d'une transition vers une mission politique spéciale²⁰. Dans les situations problématiques comme celle du Mali, une nouvelle revue ne pouvait tout au plus que porter sur l'organisation du retrait en phases, sur une durée déterminée ainsi que les modalités et les conditions de ce retrait²¹.

La RCA constitue aussi un cas particulier de consentement fragilisé. Dans ce contexte, le processus des revues internes à la MINUSCA, renvoie au dispositif routinier interne de collecte continue d'informations, via des revues techniques, alignées sur l'évolution des dynamiques sécuritaires du terrain, en vue de l'ajustement des réponses de la Mission. Les différentes composantes ou structures de la Mission (composante police, division des droits humains, équipe des affaires civiles) procèdent chacune à la collecte d'informations portant sur l'appréciation de la situation sécuritaire et l'évaluation des risques²². D'une manière générale, la situation sécuritaire du pays se caractérise encore par la persistance de foyers d'instabilité principalement dans la partie nord-est du pays, qui reste sous l'emprise de mouvements rebelles. Ce contexte se singularise aussi par le cas particulier du partenariat entre le gouvernement centrafricain et la société militaire privée russe *Wagner*, dont les méthodes de

œuvre son mandat. La critique portant sur l'absence d'un mandat contre-terroriste, révèle une conception biaisée du maintien de la paix dans le chef des autorités locales.

18. Rapport du Secrétaire général relatif à la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, S/2022/892 Conseil de sécurité – MONUSCO.

19. Conseil de sécurité : le Mali demande le retrait sans délai de la MINUSMA, *Presse.un.org*, 16 juin 2023.

20. [Examen interne de la MINUSMA](#), S_2023_36

21. Entretiens avec deux personnes ressources au sein de la MINUSMA et la MONUSCO, juin 2023.

22. Entretien avec un cadre de la MINUSCA, juin 2023.

résolution des questions sécuritaires ont été épinglées pour leurs conséquences en matière de protection des civils²³.

Le travail continu d'analyse et de décryptage sécuritaire permet par exemple de déterminer où dépêcher les éléments de la base opérationnelle mobile de la Mission pour assurer la protection des civils. La situation générale du pays a toutefois connu une évolution depuis l'année 2015, lorsque 80 % du pays étaient occupés par les groupes armés, passant d'une situation inversée aujourd'hui, avec 80 % du pays revenus sous l'autorité de l'État²⁴. Le pays est également passé de 14 groupes armés identifiés, à neuf groupes armés engagés dans le processus de démobilisation, réduisant à quatre le nombre des groupes armés qui constituent la principale menace sécuritaire dans le pays²⁵.

La portée des revues sur les OP se constate en particulier dans l'incidence que leurs recommandations ont sur la réduction du plafond des effectifs autorisés pour une Mission donnée, selon l'évolution de la situation sécuritaire. Dans le cas de la MONUSCO, le plafond maximum autorisé est passé de 19 816 personnels en 2015, à 16 215 personnels en 2017, tel qu'entériné par la Résolution 2348 (2017) du Conseil de sécurité ; conformément à la recommandation du Secrétaire général dans son rapport du 26 novembre 2019, faisant lui-même suite aux appréciations de l'examen stratégique externe conduite par Youssef Mahmoud et dont le rapport a été rendu en octobre 2019, le plafond est passé à 14 000 personnels en 2019.

La Résolution 2612 (2021) du 20 décembre 2021 a fixé le plafond à 13 500 personnels. Le processus de la revue interne est également à l'origine de l'adaptation de l'approche générale de la MONUSCO, après la prise de la ville de Goma par la rébellion du M23 en novembre 2012²⁶, adaptation concrétisée par la Résolution 2098 du 28 mars 2013 créant notamment la Brigade d'intervention de la force des Nations unies (FIB). La FIB est le premier cas de figure d'une force au sein d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, spécifiquement chargée de mener des opérations offensives ciblées contre des groupes représentant une menace pour l'autorité de l'État et la sécurité civile. L'appui de la FIB aux Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), a permis aux forces congolaises de défaire le M23²⁷ en novembre 2013.

Au Mali, une revue d'ajustement, ou d'adaptation, a été demandée par le Conseil de sécurité en 2019 compte tenu de l'évolution du contexte sécuritaire²⁸. Cette évaluation a dégagé les

23. « RCA : l'ONU s'insurge des exactions commises par les rebelles et le groupe paramilitaire russe Wagner », *News.un.org*, 22 mars 2022.

24. Entretien avec un cadre de la MINUSCA, juin 2023.

25. *Idem*.

26. Christophe Rigaud, « RDC : Prise de Goma... et après ? », *Courrier Blogs*, 21 novembre 2012.

27. Ce mouvement rebelle issu d'une mutinerie d'éléments de l'armée congolaise en mars 2012, revendique notamment l'accomplissement de promesses gouvernementales d'une réintégration dans l'armée congolaise et d'une montée en grades de ses éléments. Il est accusé par les autorités congolaises d'être instrumentalisé par le Rwanda à des fins d'exploitation illégale des ressources congolaises à la faveur de l'insécurité entretenue. Le soutien du Rwanda envers le M23 est documenté par les rapports du Groupe des Experts des Nations unies sur la RDC. Voir le dernier rapport daté du 13 juin 2023, S 2023 431_GoE DRC Final Report.

28. Entretien avec un cadre de la MINUSMA, juin 2023.

propositions pour une reconfiguration de la mission. La recommandation a été suivie, le Nord du pays ayant retrouvé à cette époque une très relative stabilité, et les tensions sécuritaires se déplaçaient vers le centre du pays. La revue technique a conclu à la mise en place d'une stratégie d'adaptation, le Conseil, dans sa résolution, ayant demandé à la mission de s'adapter avec les mêmes moyens les mêmes effectifs. Il fallait effectuer le même travail, voire davantage, avec les mêmes moyens et avec les mêmes effectifs. Il n'y avait pas eu d'augmentation de troupes. Du fait de la stabilité relative à Kidal, Tombouctou et Gao, la réaffectation d'une partie des forces vers d'autres zones où elles étaient plus utiles avait ainsi pu être décidée. La dernière revue, sollicitée en 2022, et rendue en janvier 2023, a, quant à elle, débouché sur la demande de retrait de la Mission de juin 2023.

Dilemmes, enjeux politiques et limites des revues

La mise en œuvre d'une revue ainsi que la traduction de ses recommandations en actes restent soumises à un ensemble de dilemmes, contraintes et enjeux politiques. Le seul choix du bon moment pour une nouvelle configuration, un départ ou retrait d'une mission au regard de la situation sécuritaire et humanitaire qui prévaut généralement dans un pays en crise reste lourd de défis²⁹.

Finalités et timing

Les motivations ou justifications à la demande d'un départ d'une mission par le pays hôte, répondent parfois à des besoins internes de communication « politique », notamment à l'approche des échéances électorales. La demande est donc à mettre en balance avec la nécessité des réformes nécessaires pour augmenter les capacités nationales, qui nécessitent, elles, plus de temps.

La tension entre l'état des lieux final visé (« *End state* ») et la date de fin de la mission (« *End date* »), résume l'un des dilemmes du maintien de la paix contemporain, qui navigue entre l'appréciation/la définition d'un état des lieux final réaliste et des échéances de fin de mission trop ambitieuses et irréalisables³⁰.

Pesanteurs politiques et mise en œuvre des recommandations

La mise en œuvre des recommandations issues des revues est aussi l'un des enjeux majeurs, que ce soit en contexte d'une revue interne ou d'une revue externe. Le rapport Brahimi est un exemple de revue indépendante devenue une référence pour l'amélioration de la pratique des OP. Plusieurs de ses recommandations ont concouru au processus de réforme qui a été mis en œuvre au tournant de la décennie 2000. Cela tient principalement au caractère transversal et technique du rapport, dont les propositions étaient davantage en mesure de susciter une adhésion.

Les revues consacrées à un pays hôte sont davantage sujettes à des rapports de forces, en raison de la tension entre les aspects du mandat qui peuvent être vécus comme trop intrusifs par rapport à la souveraineté du pays hôte, ce dernier pouvant alors manifester des réticences

29. Entretien avec les personnes ressources de la MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, juin 2023.

30. Entretien avec un cadre de la MONUSCO, juin 2023.

et lever les entraves à l'exécution du mandat³¹. Aussi, le rapport d'une revue stratégique reformule souvent les attentes dans des termes qui assurent un équilibre entre les impératifs de la Mission et les attentes du pays hôte³². Ce qui implique la nécessité de trouver le bon compromis qui préserve l'efficacité et la sécurité de l'OP et qui serve l'objectif du Mandat, pour que le résultat soit gagnant-gagnant. Il est important de donner le signal selon lequel la Mission ne soutient pas le pays hôte à n'importe quelles conditions³³. En amont de la revue, les missions des Nations unies ont aussi une idée des contours de l'évaluation qu'elles veulent initier ; aussi les équipes des missions dotent souvent le Conseil de sécurité de scénarios et options prédéfinies³⁴. Un travail de conciliation est ensuite toujours nécessaire pour trouver un équilibre entre les positions respectives des parties prenantes³⁵.

Toutefois, selon les personnes ressources consultées, la conduite d'une revue reste dans l'ensemble un exercice technique, mené généralement avec beaucoup de professionnalisme et auquel rien de ne doit en principe être ajouté pour en améliorer la pratique : le principal défi est politique, car « la mise en œuvre des recommandations faites relève de la politique³⁶ ».

Comme le souligne un cadre de la MONUSCO, « *Vous pouvez conduire une revue stratégique pertinente et vous heurter ensuite aux réserves de l'État hôte qui estime que vos conclusions ne lui conviennent pas*³⁷ ». C'est la position du Mali, lors de la publication du rapport sur l'examen interne de la MINUSCA (S/2023/36) auquel la note du Gouvernement de transition est annexée, les autorités maliennes ont souligné qu'aucune des options proposées ne répondait aux attentes ni aux priorités du peuple malien.

Le prise en compte des recommandations des revues est aussi question de l'appréciation de leur pertinence « politique » par les membres du Conseil. Ainsi, certaines conclusions et recommandations issues de la revue menée par Ellen Løj au Mali n'ont pas été suivies par le Conseil³⁸. Elles portaient notamment sur l'ouverture de bureaux de liaison en Mauritanie, au Burkina Faso, en raison de l'impact régional de la crise dont le Mali est l'épicentre³⁹. Des raisons politiques diverses (notamment la vision stato-centrée des OP), ainsi que les implications financières pour la mission sont indubitablement à l'origine de ces réticences.

Ici intervient aussi la question de la transparence du processus des revues. Il semble que seulement un quart des rapports issus des revues stratégiques mises en œuvre sont diffusés dans leur intégralité, sous couvert de confidentialité dans nombre de cas. Les rapports demandés par le Conseil de sécurité sont publics et insérés dans les rapports du Secrétaire

31. Michel Luntumbue, *Maintien de la paix et consentement de l'État hôte : une équation fragile*, *op. cit.*

32. Entretien avec un ancien coordinateur d'une revue stratégique en Afrique, mai 2023.

33. Entretien avec un ancien envoyé Spécial du Secrétaire général, mai 2023.

34. Entretien avec un cadre de la MONUSCO, juin 2023.

35. Entretien avec un ancien envoyé Spécial du Secrétaire général, mai 2023.

36. Entretien avec un cadre de la MINUSMA, juin 2023 ; entretien avec un cadre de la MONUSCO, 2023.

37. *Idem.*

38. Entretien avec un ancien cadre du DOP, juin 2023.

39. Voir notamment la réflexion sur cette perspective développée par Michel Liégeois et Julien Strandt, « Dépasser les frontières ? Limites de l'approche stato-centrée de la MINUSMA face à la violence transnationale dans le Sahel », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 26 juin 2020.

général, mais pas dans l'intégralité. Seules les recommandations principales et acceptées par le secrétariat ou le Conseil de sécurité sont rendues publiques.

De manière générale, le rapport de la revue remis au SG est partagé en amont avec les États concernés (avec un degré de publicité variable selon les cas). Les membres de l'équipe issus du Secrétariat (IOT) apportent également de manière générale des points de vue personnels qui peuvent différer de ceux du Secrétariat, et complètent l'intime conviction du chef de la revue⁴⁰.

L'inclusivité

L'une des réserves soulevées à l'endroit des revues porte sur l'inclusivité toute relative du processus, selon les avis, en ce qui concerne la participation des différentes parties prenantes. Il s'agit particulièrement des parties prenantes locales en dehors des membres de la mission, des représentants de l'État hôte, de la société civile, etc. D'après un ancien coordinateur de revue, la participation aléatoire des communautés locales au processus, ainsi qu'à l'élaboration des recommandations finales, est l'une des limites à signaler⁴¹. Le format et les contraintes du calendrier-type des revues ne permettent pas de revenir vers certaines parties prenantes locales pour recueillir leur perception des résultats et des recommandations de la revue avant la remontée des données vers le siège à New York.

Il est aussi évident que certaines situations de crise génèrent un nombre conséquent d'acteurs/parties prenantes, ce qui contraint à restreindre les interlocuteurs. Il y a donc des limites dans la consultation des acteurs nationaux et locaux, jouant en faveur de la primauté accordée aux acteurs étatiques (gouvernement en tant que partie prenante principale) et certains groupes armés signataires et engagés dans un processus de dialogue politique. Un équilibre est à trouver entre les intérêts des responsables des OP (le CSNU, le Secrétariat, la mission) et ceux de parties prenantes locales. Les États hôtes sont généralement écoutés et leurs préoccupations prises en compte, mais sans pour autant que la revue s'aligne sur leurs attentes⁴².

Il semble pourtant nécessaire prendre également en considération l'amélioration des modalités de participation d'un plus large éventail de parties prenantes nationales, dont la société civile, ainsi que les partenaires régionaux pertinents, afin de renforcer leur adhésion au processus, et en définitive, l'impact des revues. Les revues devraient davantage intégrer les parties prenantes locales et ne pas se limiter à la catégorie d'acteurs étatiques et aux belligérants de première ligne ; les parties prenantes locales sont aussi porteuses de points de vue sur les voies de sortie des crises, et demeurent insuffisamment considérées. Les équipes des revues ont rarement des compétences linguistiques dans les langues locales et ne dialoguent qu'avec les locuteurs des langues nationales et familiarisés avec les codes de communication urbains et internationaux.

40. Entretien avec un ancien envoyé Spécial du Secrétaire général, mai 2023.

41. *Idem*.

42. *Ibidem*

3. Conclusions et recommandations à partir des principaux défis et limites observés dans la mise en œuvre des revues stratégiques

- Les revues stratégiques sont sollicitées pour leur analyse des missions de paix mandatées par l'ONU à travers le monde. Possédant un statut exceptionnel, ces revues interviennent lorsqu'il y a une évolution du contexte politique et sécuritaire, ou encore en cas de crise du consentement de l'État hôte, ainsi que de divergence de vues entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat. Elles ont pour finalité la recherche d'un compromis/ d'une solution commune entre les différentes parties concernées.
- Le statut indépendant de certaines revues permet d'aborder des sujets plus sensibles politiquement au sein de l'organisation. Néanmoins l'indépendance de celles-ci reste relative car elle est sujette à de nombreuses influences. Ces dernières peuvent provenir des États membres, en particulier des membres permanents du Conseil de sécurité, en fonction de leurs objectifs politiques mais aussi des divergences de vues entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat. Des influences excessives de ces acteurs peuvent avoir une incidence sur la crédibilité de la revue.
- Les défis persistent ainsi quant à la transparence du processus dans la phase d'agrégation des recommandations, ainsi que de leur prise en compte et du suivi de leur mise en œuvre.

Recommandations pour améliorer certaines dispositions et pratiques des revues stratégiques :

- 1) Renforcer l'inclusivité : la prise en compte d'un plus large éventail de parties prenantes (locales, nationales et régionales) pertinentes est un gage d'acceptation de la Mission, de légitimation de celle-ci, et d'une meilleure appréhension du contexte ;
- 2) Améliorer la transparence : inclure une proportion plus importante de personnes venant de l'extérieur du système onusien dans la composition de l'équipe afin de favoriser une diversité des approches et méthodes de recherche, par exemple, en incluant les perspectives de journalistes et de chercheurs établis dans le pays hôte et établir un réseau d'interlocuteurs au sein et à l'extérieur de l'ONU ;
- 3) Mettre en place un financement spécifique pour les revues indépendantes au sein de l'organisation serait nécessaire afin de permettre des visites sur le terrain et des palettes d'entretiens aussi larges que possible ;
- 4) Consolider les rapports avec l'Etat-hôte : créer un groupe de travail *ad hoc* composé de membres du Conseil de sécurité du Secrétariat, des représentants de l'État hôte et parties prenantes pertinentes afin de favoriser les échanges, la compréhension commune des objectifs et du rôle des revues stratégiques ainsi que de leur complémentarité par rapport aux évaluations stratégiques.

* * *

Les auteurs



Michel Liégeois est Docteur en sciences politiques et professeur à l'Université catholique de Louvain (UCLouvain) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Il est membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



Michel Luntumbue est licencié en Sciences politiques et Relations internationales et chargé de recherche au GRIP. Ses travaux portent sur les problématiques de l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits, le renforcement de l'état de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale, mais aussi sur le rôle des institutions régionales africaines, et l'architecture africaine de paix et sécurité (APSA). Il a assuré de 2013 à 2016, la coordination scientifique de [l'Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée \(le lien est externe\)](#) financé par la DGRIS, France. Depuis 2017, il assume la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix.



Thalie Paruta est étudiante en deuxième année de Master Relations Internationales à l'Université Catholique de Lille et chercheure stagiaire au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI) de l'UCLouvain. Elle est spécialisée dans la sécurité et la défense, elle analyse les enjeux sécuritaires, géopolitiques et militaires mondiaux et particulièrement ceux de la région asiatique, en Asie du Sud et en Asie centrale.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il 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.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

