

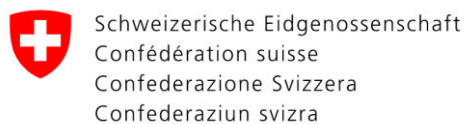


# Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix – Septembre 2024



## L'ONU face au défi du consentement des États hôtes d'opération de paix

**Camille Bayet**



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées françaises, ainsi que de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la DGRIS ou de la Confédération suisse.

## Table des matières

Résumé.....	1
Introduction.....	2
1 Le consentement des États hôtes d'OP : un principe directeur dans la tourmente.....	3
1.1 Le consentement des États hôtes : entre flou doctrinal et « bricolages » institutionnels.....	3
1.2 Quand le consentement des États hôtes devient un obstacle aux OP .....	6
1.3 La souveraineté en question : le consentement des États hôtes à la lumière des rapports de forces internationaux .....	10
2 Les réactions de l'ONU face aux remises en cause du principe de consentement .....	13
2.1 L'absence d'une réponse coordonnée face aux défis du consentement des États hôtes	13
2.2 La promotion de « l'appropriation locale » comme réponse indirecte à la crise de confiance des États hôtes.....	15
2.3 Dépasser le modèle des OMP pour préserver le consentement des États hôtes ?.	17
Conclusion .....	20
À propos de l'autrice .....	21

## Résumé

Au cours de l'année 2023, l'ONU se voit contrainte d'enclencher le processus de retrait de trois missions de paix emblématiques sur demande des autorités hôtes : la MINUSMA au Mali, la MONUSCO en République démocratique du Congo et de la MINUATS au Soudan. En 2024, c'est l'Irak qui demande à son tour la fermeture de la MANUI. Cette vague de demande de retrait pose une question d'envergure : comment l'ONU fait-elle face au défi du consentement des États hôtes ? Cette note d'analyse propose d'explorer les évolutions théoriques et doctrinales de ce principe directeur des opérations de paix, et les réalités pratiques de ce concept sur le terrain. À l'aide d'études de cas et d'une analyse socio-historique, elle développe quelques réponses formulées par l'organisation pour répondre à des situations de retrait ou d'absence de consentement. Ces réponses étant partielles, cette note propose quelques recommandations à destination des acteurs du maintien de la paix pour mieux se saisir de cet enjeu de consentement des États hôtes :

- *N°1 : engager une réflexion sur les évolutions et les défis du consentement portée par le Secrétariat et la société civile ;*
- *N°2 : poursuivre les efforts pour la compréhension interculturelle en s'appuyant sur les acteurs régionaux et en renforçant le cadre normatif sur le sujet ;*
- *N°3 : repenser le lien entre modèle d'OP et consentement des États hôtes, et se doter des outils institutionnels pour garantir l'adaptation aux contextes locaux.*

## Introduction

Le 16 juin 2023, le ministre des Affaires étrangères malien Aboulaye Diop demandait devant le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) le « retrait sans délai » de la mission déployée dans son pays depuis 2013 après avoir évoqué « le constat de l'échec de la MINUSMA dont le mandat ne répond pas au défi sécuritaire »<sup>1</sup>. Si les relations entre l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'État hôte étaient sous tension depuis quelques mois, la décision surprend et ne laisse guère de marge de négociation. Sur la demande de l'État hôte, la mission est donc retirée officiellement quelques mois plus tard. Cet événement survient dans un contexte de questionnement général sur l'avenir des opérations de paix (OP)<sup>2</sup>. Depuis 2018, les initiatives de réflexion se multiplient à l'ONU autour de l'architecture institutionnelle, des partenariats régionaux ou encore de la protection des civils. Avec le retrait soudain de la MINUSMA, suivi de la demande de retrait anticipé de la MONUSCO en septembre 2023 puis de celui de la MANUI en Irak en 2024, la question du consentement des États hôtes mérite, elle aussi, un examen approfondi.

Depuis le premier déploiement de forces onusiennes pour répondre à la crise de Suez en 1956 (FUNU I), le consentement de l'État hôte d'une opération de paix constitue un des principes directeurs des missions onusiennes. Avec le non-usage de la force (à l'exception de la légitime défense et de la défense des mandats) et l'impartialité, ils forment la « Sainte Trinité »<sup>3</sup> des opérations de paix. Les trois principes se nourrissent mutuellement : en l'absence de consentement, l'impartialité de l'ONU et son rôle de médiation entre des parties au conflit sont remis en cause. Selon l'organisation elle-même, « faute de consentement, une opération de maintien de la paix des Nations unies court le risque de se voir impliquée dans le conflit et de s'éloigner de sa vocation première qui est de maintenir la paix »<sup>4</sup>.

Au gré des contextes locaux, des reconfigurations géostratégiques et des contraintes matérielles, ces principes ont connu des interprétations et réinterprétations, tout en restant des éléments structurants des missions de terrain de l'organisation. En effet, puisque les opérations de paix de l'ONU sont nées de la pratique et non de la Charte, elles sont le résultat de réflexions, de réformes, et parfois d'improvisations. La notion de consentement n'échappe pas à ces réinterprétations et « bricolages » institutionnels<sup>5</sup>. Le contexte contemporain, marqué par des contestations grandissantes à l'égard des opérations de paix, et en particulier

---

1. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/PV.9350](#) », 16 juin 2023, p. 21.

2. Conformément aux recommandations du rapport HIPPO de 2015, le vocable « opération de paix » est privilégié pour englober toutes formes d'intervention onusienne de terrain. Les opérations de *maintien* de la paix en font donc partie, sans s'y restreindre, tout comme les missions politiques spéciales (MPS) mentionnées plus loin dans cette note.

3. WILLIAMS Paul et BELLAMY Alex, *Understanding peacekeeping*, Polity Press, 3e édition, 2021, 474 p.

4. Définition proposée sur le site de DOP. Nations Unies Maintien de la paix, « [Principes du maintien de la paix](#) », consulté le 8 août 2024.

5. POULIOT Vincent et THÉRIEN Jean-Pierre, *Comment s'élabore une politique mondiale ? Dans les coulisses de l'ONU*, Paris, Presses de Sciences Po, 2024, 306 p.

des opérations de *maintien* de la paix, ouvre une nouvelle réflexion sur le consentement des États hôtes.

Dans le cadre de l'Observatoire Boutros-Ghali, cette note de recherche a deux objectifs. D'abord d'analyser la question du consentement des États hôtes d'opération de paix d'un point de vue de la théorie et de la pratique. Ensuite d'examiner les réponses apportées par l'ONU dans un contexte de remise en cause du consentement des États hôtes d'OP. La focale d'analyse de ce travail est donc située au niveau du siège des Nations unies à New York, où les renouvellements des mandats, les décisions stratégiques et les doctrines sont pensés et adoptés. Pour suivre cette perspective institutionnelle, nous nous appuyons sur des matériaux empiriques de première main variés (rapports, doctrine officielle, procès-verbaux de séance du CSNU, etc.). De plus, dans le cadre d'une enquête doctorale menée auprès des acteurs du maintien de la paix onusien à New York à l'automne 2022, 45 fonctionnaires internationaux, diplomates et membres de la société civile de la « Troisième ONU »<sup>6</sup> ont également été interrogés. Cette note s'appuie en partie sur ces données empiriques.

## 1 Le consentement des États hôtes d'OP : un principe directeur dans la tourmente

Dans une précédente note de l'Observatoire Boutros-Ghali datant de mars 2019, Michel Luntumbue proposait une analyse du principe de consentement des États hôtes et de la manière dont il structure les OP de l'ONU<sup>7</sup>. Dans le prolongement de ce travail, nous étudions, dans cette première partie, les obstacles et difficultés auxquels est confronté ce principe. Le consentement, tel qu'il a été pensé dans la doctrine et mis en œuvre dans les pratiques (1.1.), se heurte parfois à des situations complexes sur le terrain (1.2.). Ces difficultés invitent à une réflexion sur les rapports de force internationaux comme élément explicatif des relations ambivalentes entretenues entre l'ONU et certains États hôtes (1.3.).

### 1.1 Le consentement des États hôtes : entre flou doctrinal et « bricolages » institutionnels

Le consentement des États hôtes est un pilier des OP de l'ONU depuis la naissance des interventions onusiennes de terrain. Le respect de ce principe permet de garantir à l'organisation son statut d'impartialité et de non-partie au conflit. Les premières opérations déployées pendant la Guerre froide sous la forme de mission d'observation ou d'interposition répondaient déjà à cette logique. Si cette pratique n'est pas inscrite directement dans la Charte des Nations unies (tout comme les opérations de maintien de la paix), elle est une condition *sine qua non* de respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États, en vertu de l'article 2(4). Le passage de la première à la seconde génération d'OP dans les années

---

6. Le concept de « Troisième ONU » se réfère aux membres de la société civile, principalement basés à New York au sein de centres de recherche ou d'ONG, qui participent activement aux réflexions et aux débats sur les OP. Parmi les organisations les plus influentes, on mentionnera : *International Peace Institute*, *International Crisis Group*, *Center on International Cooperation*, *Security Council Report*, etc. On parle de « Première ONU » pour évoquer les États membres de l'organisation, et de « Deuxième ONU » en référence au Secrétariat.

7. LUNTUMBUE Michel, *Maintien de la paix et consentement de l'État hôte : une équation fragile*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 2019.

1990 ne changera rien à la centralité de ce principe, si ce n'est qu'il se heurte à de nouvelles formes de conflictualités, dans lesquelles les parties aux conflits ne sont plus seulement des entités étatiques. Au tournant du XXI<sup>ème</sup> siècle, l'ONU et ses États membres se lancent dans une troisième génération d'interventions. Avec les nouvelles rivalités de puissance, notamment au CSNU, les reconfigurations des contextes locaux et la multiplication des terrains d'intervention, l'organisation se voit contrainte de clarifier sa doctrine et d'institutionnaliser les OP. Le principe de consentement doit, lui aussi, être précisé. En 2000, le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, dit « Brahimi »<sup>8</sup>, signe les prémices d'une phase de formalisation des OP, avec une ébauche de réflexion autour de la doctrine et des principes directeurs des OP. Il faudra cependant attendre 2008 pour que le principe de consentement, ainsi que la manière dont il conditionne les OP, soit officiellement défini par l'ONU.

Dans un document intitulé « Opérations de maintien de la paix des Nations unies : principes et orientations », autrement connu sous le nom de doctrine « Capstone »<sup>9</sup>, le Département des Opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département d'appui aux missions (DAM) énoncent les fondements doctrinaux des OP. Son chapitre 3 est consacré aux « Principes de base du maintien de la paix des Nations unies » et propose un développement définitionnel du « consentement des parties ». Si ce document permet de clarifier la doctrine à ce sujet, notons qu'il ne précise pas spécifiquement ce qui est entendu par le consentement « des États hôtes ». Par interprétation, on comprend que les États hôtes sont considérés comme une des parties au conflit. Toutefois, à la différence des autres parties au conflit, l'État hôte doit non seulement consentir aux objectifs de la mission en les co-construisant avec l'ONU, mais il doit également autoriser la présence onusienne sur son territoire. Selon la doctrine Capstone, « cela implique l'adhésion des parties à un processus politique et leur consentement à la présence de l'opération de maintien de la paix qui est censée appuyer ce processus »<sup>10</sup>. En 2015, le panel d'experts indépendants mandatés par le Secrétaire général des Nations unies complexifie encore la définition du consentement, en précisant dans son rapport HIPPO que « dans les contextes actuels de gestion des conflits, où les affrontements se poursuivent et opposent plus que deux parties, il peut être difficile, pour des raisons pratiques, d'obtenir le consentement de parties autres que le gouvernement »<sup>11</sup>.

Malgré des tentatives de clarification doctrinale, le principe de consentement demeure flou et sujet à interprétation. Nous souscrivons tout de même à la synthèse proposée par le Stimson Center<sup>12</sup>. Sur la base d'une analyse des expériences onusiennes en la matière, les autrices de ce rapport développent trois scénarios :

---

8. ONU, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies*, 2000.

9. ONU, *Opérations de maintien de la paix de l'ONU : principes et orientations*, 2008.

10 *Ibid.*, p. 35.

11. ONU, *Rapport HIPPO « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations »*, 2015, p. 53.

12. GREGORY Julie et SHARLAND Lisa, *Host-Country Consent in UN Peacekeeping*, Stimson Center, 2022.

- 1) Dans un conflit entre plusieurs États membres de l'ONU, le consentement à la mission doit être formellement donné par les différentes parties ;
- 2) Dans un conflit entre un État membre et un (ou plusieurs) État(s) non reconnu(s) par l'ONU, le consentement doit être formellement donné par l'État hôte. Par exemple, dans le cas de la mission déployée dans le Sahara occidental (MINURSO depuis 1991), le consentement à la mission a été donné par le Maroc en tant qu'État hôte reconnu par l'ONU. Les autres parties au conflit doivent cependant reconnaître, de manière plus informelle, leur consentement à la mission ;
- 3) Dans un conflit intraétatique impliquant plusieurs entités politiques, le consentement est formellement donné par l'État hôte (comme dans le cas du Mali pour le MINUSMA) avec une autorisation tacite des autres parties.

La doctrine n'établit donc pas clairement la distinction entre consentement des parties au conflit et de l'État hôte, et la définition de ce principe nécessite un exercice risqué d'interprétation. Par conséquent, sa mise en pratique peut, elle aussi s'avérer confuse. En effet, il n'existe ni document ni contrat qui assurerait pleinement et explicitement du consentement de l'État hôte. Les acteurs des opérations de paix ont toutefois pris l'habitude de considérer les accords de statut des forces (SOFA en anglais) et des missions (SOMA en anglais)<sup>13</sup> comme un des éléments matérialisant le consentement des États hôtes. En signant ces accords, ces États autorisent effectivement le déploiement de forces armées (dans le cas de mission de maintien de la paix) ou d'une mission à composante civilo-politique, tout en reconnaissant le statut juridique particulier du personnel onusien d'intervention<sup>14</sup>. Conformément à la Convention de Vienne de 1969, les SOFA et les SOMA constituent des traités internationaux contraignants juridiquement pour les deux parties (États hôtes et ONU). La révocation de l'accord peut cependant se faire à tout moment sur accord mutuel des signataires.

Cet accord advient au moment du déploiement : il permet donc de garantir le consentement de l'État hôte à la mise en place d'une mission onusienne sur son territoire. Or, le consentement doit se penser dans la durée de la mission. Comme le rappelle le rapport HIPPO, « certes, le consentement du gouvernement est clairement essentiel au déploiement d'une mission, et il devrait s'exprimer avec davantage de vigueur. Un des objectifs principaux des missions reste toutefois d'obtenir et de conserver le consentement des autres parties, dans la mesure du possible »<sup>15</sup>. Dans les faits, l'autorisation de l'État hôte se gagne dans la durée par des « bricolages » institutionnels, c'est-à-dire des pratiques quotidiennes, non inscrites dans

---

13. Les acronymes anglosaxons SOFA/SOMA, qui renvoient respectivement aux *Status of Forces Agreement* et aux *Status of Mission Agreement*, sont utilisés y compris dans l'espace francophone.

14. Les SOFA/SOMA sont des accords signés entre l'ONU et l'État hôte explicitant les conditions matérielles et militaires du déploiement de la mission. Ils incluent entre autres la garantie de l'immunité du personnel de l'ONU civil et en uniforme dans l'exercice de leurs fonctions (le SGNU peut décider de lever cette immunité en cas de crime commis et pour assurer que justice soit faite), les conditions de circulation des troupes onusiennes sur le territoire de l'État hôte, l'obligation pour l'ONU d'identifier son personnel (par un uniforme spécifique) ainsi que son matériel militaire (en y inscrivant la mention « UN »), l'obligation pour l'État hôte d'assurer la libre communication sur le territoire (par voie satellitaire et radiophonique), etc.

15. ONU, *Rapport HIPPO « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations »*, op. cit.

le droit, qui permettent d'assurer une relation de confiance constante. Parmi ces pratiques, on peut mentionner la consultation systématique des États hôtes au moment des renouvellements annuels des mandats par le biais des porteurs de plume, la transmission d'une lettre de l'État hôte à l'intention du CSNU peu avant l'expiration du mandat précisant la demande (ou non) de renouvellement, ou encore la visite régulière du SGNU ou de son Représentant spécial sur le terrain pour assurer la continuité des échanges entre l'ONU et l'État hôte.

En définitive, les imprécisions juridiques et politiques en matière de consentement font à la fois la force et la faiblesse de ce principe. Sa force, puisqu'il demeure un concept interprétable au gré des contextes, laissant ainsi une marge de manœuvre et n'enfermant pas la pratique dans des cadres juridiques trop rigides. Sa faiblesse, car, justement, ce manque de clarification en fait un principe sujet aux subjectivités et instrumentalisations politiques. Dans un contexte où les OP sont au cœur des rivalités de puissance, le consentement des États hôtes semble soumis à de fortes dynamiques de politisation. Jusqu'à devenir parfois un obstacle à la pratique multilatérale de gestion des conflits.

## 1.2 Quand le consentement des États hôtes devient un obstacle aux OP

L'enjeu du consentement des États hôtes se joue à tous les niveaux d'une OP (politique, militaire, sociale, etc.) et durant tout le cycle de vie d'une mission (autorisation, déploiement, renouvellement, retrait). Et c'est ici toute la difficulté : comment l'ONU peut-elle s'assurer de maintenir, parfois dans le temps long, de bonnes relations avec un État hôte dont les gouvernements et autorités en place sont voués à évoluer au cours de la mission ? Certaines OP sont déployées sur le terrain depuis plus de 70 ans (c'est le cas de l'ONUST en Israël et les territoires palestiniens depuis 1948 ou de l'UNMOGIP dans la région du Cachemire depuis 1949). L'instabilité de certains contextes politiques rend d'autant plus difficile la pérennité du consentement dans la durée. En suivant la chronologie d'une OP, de son déploiement à son retrait, nous retraçons à l'aide de trois exemples (le cas tigréen, soudanais et malien) comment le consentement peut constituer un obstacle à la mission. Notons que ces trois exemples ne constituent pas une typologie en soi des difficultés liées au consentement mais bien des illustrations très pratiques de la centralité de cet enjeu dans le maintien de la paix.

### *L'absence de consentement de l'État hôte : le cas du Tigré ?*

À l'origine d'une OP, se trouve la collaboration entre un État hôte et l'ONU. Sans autorisation de déploiement de la part de l'État hôte, les missions ne peuvent donc voir le jour. Il est cependant difficile de dresser un panorama précis des occasions manquées de déploiements de l'ONU. En effet, lorsqu'un État refuse de donner son consentement au déploiement d'une mission, la décision intervient en amont des négociations dans les organes onusiens, si bien qu'il existe peu de preuves écrites, comme des procès-verbaux de séance, qui attesteraient d'un refus de consentir à une mission.

Cette précaution étant faite, la prudence ne nous empêche pas de nous questionner sur les raisons de l'absence de déploiement d'une opération de maintien de la paix ces dix dernières



années<sup>16</sup>. Autrement dit, existe-t-il des théâtres de conflit où les conditions auraient pu être réunies pour permettre de déploiement d'une OP de l'ONU, mais dans lesquels l'État hôte n'a pas donné son consentement ? Le conflit dans la région du Tigré en Éthiopie, parmi les plus meurtriers du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>17</sup>, pourrait être un exemple. Il intervient quelques années seulement après le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée et le retrait de la Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE). Malgré un accord de paix signé en novembre 2022, entre le gouvernement fédéral éthiopien et les autorités du Tigré, l'option d'envoyer une mission onusienne en appui à la mise en œuvre de l'accord n'a pas été étudiée. Le climat de tensions était palpable entre l'Éthiopie et les États membres de l'ONU, en particulier les pays occidentaux. Dans une séance du CSNU du 26 août 2021 consacrée à la situation dans le Tigré, la délégation éthiopienne déclarait que : « la mentalité de sauveur qui cherche à remettre en cause le droit souverain et la responsabilité des États d'assurer leur propre sécurité et le bien-être de leur population s'est avérée néfaste dans de nombreux cas », et concluait que : « de toute évidence, l'Éthiopie n'est pas un pays qui laisse les autres lui dicter son avenir. Comme la communauté internationale a pu le constater, les pressions et les ingérences étrangères injustifiées ne sont appréciées par personne dans mon pays »<sup>18</sup>. Dans ce contexte, on comprend mieux que l'option de déploiement d'une opération de maintien de la paix (OMP) n'ait pas été envisagée, faute de potentiel consentement de l'une des parties au conflit.

#### *Le consentement limitant des États hôtes : le cas du Darfour*

Parfois, le consentement est bien formalisé par l'État hôte. Cependant, dans la pratique, ce dernier peut restreindre l'OP déployée en limitant le pouvoir d'action de la mission sur des points particuliers de son mandat. Dans un article sur l'opération hybride ONU-UA au Darfour (MINUAD) déployée en 2007, Allan Duursma montre comment le gouvernement soudanais a fait obstacle au volet protection des civils de la mission<sup>19</sup>. Selon l'auteur, le gouvernement soudanais, avec à sa tête le Président Omar al-Bashir, « a mobilisé toutes les prérogatives d'un État souverain pour limiter la MINUAD dès son déploiement »<sup>20</sup>. Par exemple, les autorités ont refusé des centaines de demandes de visa de personnel onusien et n'ont pas autorisé le déploiement de troupes non africaines de Casques bleus. Ces « petites » obstructions, mises bout à bout, ont eu des conséquences majeures sur le déroulé de la mission.

Si l'État soudanais avait effectivement signé le SOFA relatif à la MINUAD, force est de constater une violation progressive de l'accord de la part des autorités hôtes. Dès 2009, le

---

16. Nous insistons bien ici sur les opérations de *maintien* de la paix uniquement, c'est-à-dire incluant une composante militaire. La dernière OMP déployée a été la MINUSCA en 2014.

17. L'ONG Amnesty International a alerté à plusieurs reprises sur les exactions commises entre 2020 et 2022, notamment des violences sexuelles et crimes de masse à l'encontre de la population tigréenne (on estime près de 500.000 morts, et des millions de déplacés). Amnesty International, [« I don't know if they realized I was a person ». Rape and other sexual violence in the conflict in Tigray, Ethiopia](#), 11 août 2021.

18. Conseil de sécurité des Nations unies, [« S/PV.8843 »](#), 26 août 2021, p. 18.

19. DUURSMAN Allard, « Pinioning the Peacekeepers: Sovereignty, Host-State Resistance against Peacekeeping Missions, and Violence against Civilians », *International Studies Review*, vol. 23, n° 3, 2021, p. 670-695.

20. *Ibid.*, p. 684. Traduction libre : « The Sudanese government used all the prerogatives of a sovereign state to pinion UNAMID right from when it was being deployed ».

Secrétaire général alerte sur les limitations de circulation imposées par les autorités soudanaises aux contingents onusiens. Dans son rapport sur l'opération de 2009, il déclare que : « dans le contexte de cette violence persistante, la liberté de manœuvre demeure un sujet de grave préoccupation pour la MINUAD et pour de nombreux organismes au Darfour. Depuis janvier 2009, il y a eu au moins 42 incidents lors desquels une patrouille de l'Opération s'est vu refuser le passage par un fonctionnaire soudanais »<sup>21</sup>. Ces restrictions sont préoccupantes pour plusieurs raisons. D'une part, elles sont une violation manifeste du SOFA qui autorise la libre circulation du personnel de la MINUAD sur le territoire soudanais. Elles entravent donc le déroulé de la mission et la bonne réalisation du mandat. D'autre part, ces limitations visent surtout à empêcher les opérations de protection des civils assurées par des Casques bleus. Ce point du mandat de la MINUAD semblait déranger le gouvernement d'Omar al-Bachir, désormais poursuivi à l'époque par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité en raison des exactions supposées au Darfour. Cet exemple montre les limites du consentement des États hôtes. Bien que les autorités soudanaises aient donné leur autorisation au déploiement de la MINUAD incluant la protection des civils, des entraves et des violations du SOFA ont été constatées une année seulement après sa signature.

#### *De la limitation au retrait du consentement de l'État hôte : le cas du Mali*

L'exemple de la MINUSMA au Mali mérite un examen particulier. L'érosion progressive du consentement de l'État hôte a abouti à la demande de retrait de la mission en juin 2023. Ce cas démontre que les entraves des États hôtes aux missions peuvent constituer des indicateurs du délitement de la relation avec l'ONU. Au Mali, les signes annonciateurs de la demande de retrait sont nombreux et émanent tantôt des populations, tantôt des autorités. La perception de la mission au niveau local peut avoir un impact réel et substantiel sur la relation avec l'ONU, même si, dans le cas malien, d'importantes différences de réception locale sont à noter entre la région de Bamako, où les populations se sont montrées les plus hostiles à la mission mais finalement moins concernées par les actions de l'ONU, et le Nord et Centre du pays.

Dès 2014, des rumeurs se propagent dénonçant la prétendue complicité de la France<sup>22</sup> et de la MINUSMA avec les forces rebelles du Mouvement national de libération de l'Azawad<sup>23</sup>. En 2019, le rapport de la MINUSMA sur le massacre de Sobane Da attise de nouvelles tensions. La milice Dogon présente la mission onusienne comme responsable des violences intercommunautaires et dénonce sa partialité dans l'enquête qui précède le rapport<sup>24</sup>. La MINUSMA est la cible de campagnes massives de critiques et de désinformation, lui attribuant

---

21. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/2009/592, Rapport du Secrétaire général sur l'Opération hybride Union africaine-Nations unies au Darfour](#) », 16 novembre 2009, p. 4.

22. Dans le cadre des opérations militaires extérieures françaises Serval (2013-2014) et Barkhane (2014-2022) autorisées par le Mali.

23. TULL Denis M., « Contester la France : rumeurs, intervention et politique de vérité au Mali », *Critique internationale*, vol. 90, n° 1, 2021, p. 151-171.

24. CHARBONNEAU Bruno et al., « De la "guerre contre le terrorisme" aux guerres sans fins : la co-production de la violence en Afghanistan, au Mali et au Tchad », *Cultures & Conflits*, vol. 123-124, n° 3-4, 2021, p. 67-82.

la responsabilité de certaines attaques. En avril 2023, elle est par exemple accusée d'avoir orchestré des attaques à Sévaré.

Campagne de désinformation (alimentée par les réseaux sociaux), propagation de rumeurs, accusations de partialité ont porté un coup à l'image de la MINUSMA au niveau local surtout dans la région de Bamako. Après le premier putsch de 2020, puis celui de 2021, mettant en place des autorités transitoires, ce discours « anti-ONU » est repris par les dirigeants politiques maliens. Ils utilisent alors ce rejet populaire envers la MINUSMA afin de développer un discours souverainiste, qui trouve écho auprès de la population malienne, et qui permet surtout de légitimer leur arrivée au pouvoir, ainsi que leurs nouvelles relations avec la société militaire privée Wagner. En parallèle de ce discours contestataire, des pratiques de blocage de la mission se multiplient, le plus souvent en violation du SOFA. La liberté de circulation de certains contingents est notamment de plus en plus restreinte, à l'image d'un bataillon sénégalais de la MINUSMA forcé à rester un an et demi sur le territoire malien faute d'autorisation de sortie<sup>25</sup>. Ces signaux n'ont certainement pas été assez pris au sérieux par l'ONU alors qu'on pouvait y lire, de la part des nouvelles autorités hôtes, une volonté de redéfinir les modalités de son consentement à la mission.

En 2022, le renouvellement annuel de la mission se fait donc dans un climat de tensions. La séance du CSNU intervient quelques mois après le massacre de Moura de mars 2022. Durant cinq jours, l'armée malienne a été accusée de violations massives des droits humains, dont des exécutions sommaires perpétrées dans le village de Moura. Les faits ont été établis un an plus tard dans un rapport du Haut-Commissariat aux droits humains des Nations unies publiés en mars 2023<sup>26</sup>. C'est à ce même moment que les autorités maliennes appellent la France à renoncer à être porteuse de plume des résolutions sur la MINUSMA. En dépit de cette requête, dans un contexte de fortes tensions diplomatiques entre les deux pays et faute de solution alternative, la France décidait de garder ce rôle, qu'elle occupait depuis 2013. Quelques mois plus tard, la demande de retrait est officiellement formulée devant le CSNU. Lors de la séance de juin 2023, les autorités maliennes se saisissent du renouvellement de la mission pour retirer leur consentement devant le CSNU. En dépit des incompréhensions voire des frustrations que cette demande a pu susciter, la réponse de l'ONU et de ses États membres a été rapide – d'autant que la Russie menaçait de déposer un veto au CSNU en cas de renouvellement. Dès le 31 décembre 2023, l'ensemble du personnel onusien (civil et en uniforme) affilié à la MINUSMA avait été retiré du territoire.

Le cas malien n'est cependant pas une exception. Dans l'histoire des OP de l'ONU, plusieurs missions ont pris terme à la suite d'une demande de retrait par certaines parties au conflit, dont les États hôtes. En 2008 par exemple, la mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) a pris fin à l'expiration de son mandat le 31 juillet sans qu'aucun accord de maintien de la mission, ou de transformation de l'opération en une présence plus légère de

---

25. JUBELIN Alexandre, « Dans le viseur #48 : au Mali sans Barkhane » avec le chef de bataillon Guillaume de l'École de guerre-Terre, *Le Collimateur*, 2023.

26. ONU, *Rapport du Haut-Commissariat aux Droits humains sur les événements de Moura du 27 au 31 mars 2022*, 2023.

l'ONU, n'ait pu être trouvé<sup>27</sup>. Comment expliquer ces situations ? Quelles sont les causes sous-jacentes derrière la décision de mettre un terme à une mission dont le mandat ne serait pas encore accompli ? Une analyse macro des configurations géostratégiques dans l'espace mondial contemporain semble pouvoir apporter quelques éléments de réponse.

### 1.3 La souveraineté en question : le consentement des États hôtes à la lumière des rapports de forces internationaux

Les trois études de cas développées ci-dessus sont révélatrices de la centralité du principe de consentement des États hôtes dans la conduite des OP. Lorsque celui-ci est entravé, limité, absent, l'ONU se voit souvent dans l'obligation de renoncer au déploiement ou au maintien d'une OP. Face au constat d'une « crise du consentement » pour reprendre les termes de Anjali Dayal pour l'*International Peace Institute*<sup>28</sup>, la question qui peut finalement se poser est la suivante : à quoi les États hôtes ne consentent pas, ou plus, lorsqu'ils refusent ou retirent leur autorisation de déploiement ? Dans un contexte de durcissement des relations internationales et de crise des multilatéralismes<sup>29</sup>, particulièrement visible au CSNU, on pourrait voir derrière le refus de consentir à une OP l'expression de rapports de forces internationaux.

Dans cette perspective, le rejet des OP s'exprimant par le biais du retrait ou du non-consentement aux missions serait le résultat d'une contestation de l'ordre libéral dominant au CSNU et dans la pratique du maintien de la paix. Il en résulte un clivage entre les États membres autour de la souveraineté. Concept central du système onusien et du droit international, il demeure sujet aux interprétations. La ligne de fracture au CSNU se dessine assez clairement autour de l'acceptation de la souveraineté. D'un côté, les États prônant une approche stricte de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, portée au CSNU par les « P2 » (Russie et Chine)<sup>30</sup>, et suivie par une partie des États du Sud global. D'un autre côté, les États adoptant une lecture plus souple de la souveraineté en acceptant la possibilité de dérogations, en vue notamment de protéger les populations civiles et les droits humains. Cette seconde approche est plus largement adoptée par les démocraties dites « libérales » au CSNU, incarnées par les « P3 » (États-Unis, France et Royaume-Uni). Ce clivage autour de la souveraineté n'est pas sans conséquence sur les OP. Car justement, le consentement est intimement lié au sentiment que l'ONU respecte la souveraineté des États hôtes : l'OP est déployée pour les soutenir et non pour se substituer à leur autorité.

Le cas malien illustre assez justement ce clivage qui a des répercussions très concrètes sur les OP de l'ONU. Devant le CSNU, le ministre des Affaires étrangères Aboulaye Diop considère une « crise de confiance » vis-à-vis de la MINUSMA. Selon lui, « la Mission semble devenir une partie du problème en alimentant les tensions communautaires exacerbées par des

---

27. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/2008/487, Lettre adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Érythrée auprès de l'Organisation des Nations unies](#) », 24 juillet 2008.

28. DAYAL Anjali, « A Crisis of Consent in UN Peace Operations », *International Peace Institute*, 2022.

29. FERNANDEZ Julian et HOLEINDRE Jean-Vincent (éd.), *Nations Désunies ? La crise du multilatéralisme dans les relations internationales*, Paris, CNRS éditions, 2022, 368 p.

30. GENEVAZ Juliette, « La Chine et les opérations de maintien de la paix de l'ONU : défendre la souveraineté », *Politique étrangère*, vol. Hiver, n° 4, 2015, p. 131-143.

allégations d'une extrême gravité et qui sont fortement préjudiciables à la paix, à la réconciliation et à la cohésion nationale du Mali »<sup>31</sup>. Nous avons mentionné plus haut que le renouvellement de la MINUSMA en 2022 intervient quelques mois après les événements de Moura. L'État hôte, comme toutes autres parties au conflit, est susceptible de faire l'objet d'une enquête en cas d'exactions. Les suspicions à l'égard des autorités maliennes, accusées d'être à l'origine du massacre de Moura, vont affecter les négociations du CSNU. La fracture « P2 » / « P3 » est très visible dans les débats. Là où les États occidentaux du CSNU, et notamment la France en tant que plume de la résolution, ont cherché à renforcer le volet « protection des droits humains » de la mission, la Russie et la Chine ont marqué leur désaccord en s'abstenant, et en invoquant la souveraineté du Mali :

Pour la Fédération de Russie : « Nous sommes fermement convaincus que le libellé intrusif qui figure dans la résolution en ce qui concerne le mandat de la Mission en matière de droits humains ne fera pas avancer l'exercice par les Maliens de leur droit souverain à protéger leurs citoyens et à enquêter sur les incidents en question »<sup>32</sup>.

Pour la Chine : « La résolution 2640 (2022) accorde une importance excessive aux questions de droits humains et met excessivement l'accent sur le mandat de la Mission en matière de droits humains. Cela n'a rien à voir avec la réalité sur le terrain et ne reflète pas le plein respect de l'appropriation par le Gouvernement malien de ces questions »<sup>33</sup>

Sur fond de clivage du CSNU, de rapprochement entre le Mali et la Russie, et dans le contexte politique susmentionné, le retrait du consentement des autorités maliennes à la MINUSMA<sup>34</sup> est justifié par ce rejet d'une vision jugée souple de la souveraineté et d'une approche « occidentale » des droits humains. Le ministre Aboulaye Diop rappelle ainsi sa « ferme opposition à toute tentative d'instrumentalisation et de politisation de la question des droits de l'homme et au traitement à géométrie variable de cette problématique », tout en soupçonnant des « actes d'agression de la France contre la souveraineté et l'intégrité territoriale du Mali à des fins de déstabilisation »<sup>35</sup>. Ici, l'invocation de la « souveraineté » participe au discours justifiant la demande de retrait de la mission dans un climat de tensions entre l'ONU et les autorités hôtes<sup>36</sup>.

Quand les États hôtes considèrent que l'ONU dépasse un certain seuil de préservation de leur souveraineté, ils peuvent alors décider de restreindre la mission (on l'a vu avec l'exemple des autorités soudanaises au Darfour sur le volet protection des civils et avec les autorités transitionnelles au Mali) ou demander son retrait. Toute la difficulté réside dans la

---

31. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/PV.9350](#) », 16 juin 2023, p. 21.

32. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/PV.9082](#) », 29 juin 2022, p. 3.

33. *Ibid.*, p. 4.

34. WILÉN Nina et WILLIAMS Paul D, « The UN Security Council and the Future of MINUSMA », *Egmont Institute*, 19 juin 2023.

35. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/PV.9350](#) », 16 juin 2023, p. 21.

36. JEZEQUEL Jean-Hervé, MAIGA Ibrahim et NOSSITER Franklin, *La MINUSMA à la croisée des chemins*, International Crisis Group, 2022.

détermination de ce seuil. La part de subjectivité ne peut être négligée, et elle rend l'exercice de standardisation particulièrement complexe<sup>37</sup>. En définitive, le consentement des États hôtes demeure un enjeu consensuel quand les relations de confiance entre l'organisation et l'État garantissent la pleine et entière acceptation des prérogatives de la mission. Mais lorsque ce dernier considère que sa souveraineté est en péril (à tort ou à raison, notre propos n'est pas ici d'en juger), c'est par le consentement que s'exprime son désaccord<sup>38</sup>.

Ce détour par le cas malien permet d'explicitier le poids des tensions géostratégiques sur le consentement des États hôtes. Dans certains cas, derrière le retrait du consentement, on assisterait en réalité à une contestation de la manière dont les OP sont décidées et mises en place, avec en filigrane, une critique des démocraties libérales dans le maintien de la paix onusien (forte présence au CSNU avec droit de veto, DOP dirigé par un Français depuis 25 ans, etc.). L'impartialité des missions peut ainsi être questionnée par certains États hôtes. Sur les terrains de missions impliquant d'anciennes relations coloniales (les États-Unis et la MINUSTAH en Haïti, la France et la MINUSMA au Mali), cet enjeu d'impartialité est d'autant plus sensible. L'image des OP impartiales, animées par la seule volonté de maintenir la paix et la sécurité internationales, peut pâtir de ces jeux de puissance. Et rappelons-le : le consentement est une question de confiance que des États hôtes, le plus souvent vulnérables, accordent à l'ONU.

Face à ces nouveaux rapports de forces internationaux, un dernier argument peut être mobilisé par les États hôtes pour justifier le retrait ou le non-consentement. Selon une approche « réaliste », les États hôtes opéreraient un calcul coûts/avantages dans la décision de maintien ou de déploiement d'une OP<sup>39</sup>. S'ils voient dans la mission plus un frein à ses intérêts propres qu'un avantage en matière de stabilité et de sécurité, ils peuvent alors refuser le déploiement d'une force onusienne sur son territoire. À certains égards, ce calcul rationnel est entré en ligne de compte dans la décision des autorités transitoires maliennes de retirer la MINUSMA ou encore dans le non-déploiement d'une mission dans la région du Tigré.

Dans cette première partie, nous avons analysé les limites inhérentes au principe de consentement des États hôtes. Mal défini dans la doctrine, il se révèle en pratique tout aussi interprétable et sujet aux instrumentalisations politiques. Plusieurs opérations ont déjà fait les frais d'une politisation exacerbée de ce principe directeur. En définitive, il nous a paru

---

37. La question de la souveraineté en droit et relations internationales est un débat très ancien. On trouve dès 1925 des travaux sur le sujet (GARNER James W., « Limitations on National Sovereignty in International Relations », *The American Political Science Review*, vol. 19, n° 1, 1925, p. 1-24.). Dans les années 1980, l'émergence de la « responsabilité de protéger » conduit à la nouvelle réflexion juridique, politique et philosophique autour de l'articulation entre respect de la souveraineté des États et interventions internationales. Voir notamment : CORTEN Olivier, *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Editions A. Pedone, 3e édition, 2020. ; BETTATI Mario, *Le Droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996. ; JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste, *La guerre au nom de l'humanité : Tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2015.

38. DUURSMAN Allard, « Pinioning the Peacekeepers: Sovereignty, Host-State Resistance against Peacekeeping Missions, and Violence against Civilians », *op. cit.*

39. REYKER Yf, « Rational choice institutionalism » dans OKSAMYTNA Kseniya et KARLSRUD John (éds.), *United Nations peace operations and International Relations theory*, Manchester University Press, 2020, p. 70-90.



essentiel de revenir à la source du problème. Une analyse approfondie des terrains sur lesquels le consentement des États hôtes a constitué un obstacle au déroulé d'une OP nous a permis de lire une critique sous-jacente complexe, relative aux configurations contemporaines des rivalités de puissance. Ce constat étant posé, l'enjeu de la seconde partie de cette note est d'étudier la manière dont l'ONU répond (ou ne répond pas) à ce défi. Car il s'agit bien d'une priorité majeure dont l'organisation doit aujourd'hui se saisir pour maintenir les OP au rang d'outil légitime de gestion des conflits internationaux.

## 2 Les réactions de l'ONU face aux remises en cause du principe de consentement

L'histoire des OP de l'ONU est cyclique, et faite d'évolutions. Les périodes critiques suivent généralement des moments de réforme ou de clarification doctrinale de cet outil de gestion des conflits. Face au défi que constitue la question du consentement des États hôtes, quelles réponses sont apportées par l'ONU ? L'absence de réflexion substantielle et coordonnée de la part de l'organisation et de ses États membres à cet enjeu (1.) invite à s'y intéresser pour tenter de répondre à cette question. Sans piste de résolution claire pour résoudre cette « crise du consentement », nous faisons le choix d'étudier les stratégies de l'ONU afin de pallier les critiques relatives à cet enjeu. La politique de l'appropriation locale semble être une partie de ces réponses indirectes au défi du consentement des États hôtes (2.), tout comme le développement de modèles alternatifs d'OP (3.).

### 2.1 L'absence d'une réponse coordonnée face aux défis du consentement des États hôtes

Comment l'ONU répond-elle au défi du consentement ? Elle n'y répond pas explicitement. Ce premier constat semble contradictoire au vu des éléments exposés dans la première partie de cette note. En effet, nous avons montré que le consentement des États hôtes est un des éléments de garantie de l'effectivité d'une OP. Cet enjeu apparaît comme une condition, parmi d'autres, de survie des OP. On peut donc légitimement s'interroger sur cette absence paradoxale de réaction de l'organisation. Dans le cadre de l'enquête menée à New York, à la question, « quelles sont pour vous les trois priorités les plus importantes en matière d'OP ? », aucun répondant n'a mentionné la question du consentement des États hôtes<sup>40</sup>. Pourtant, nombreux sont les sujets faisant l'objet d'une attention particulière au sein de la Maison de verre aujourd'hui.

Depuis 2018, les projets de réforme et les objets de réflexion se multiplient au DOP. L'initiative *Action for Peacekeeping* dite A4P (2018) et sa version révisée A4P+ (2021)<sup>41</sup> ont mis l'accent sur les enjeux de performance des missions. Le Nouvel Agenda pour la Paix pose des priorités thématiques pour l'avenir des OP, dont la question de l'adaptation au changement

---

40. Extrait de l'enquête menée d'août 2022 à janvier 2023 à New York dans le cadre de ma thèse de doctorat sur la légitimation des opérations de maintien de la paix.

41. Les initiatives du Secrétaire général *Action for Peacekeeping* (2018) et *Action for Peacekeeping+* (2021) ont donné lieu à la signature de la Déclaration d'engagements communs des États membres. Nations Unies Maintien de la paix, « [Action pour le maintien de la paix](#) », consulté le 8 août 2024.

climatique<sup>42</sup>. L'ONU s'est pleinement saisie des enjeux relatifs aux nouvelles technologies de l'armement<sup>43</sup>, à la désinformation<sup>44</sup>, à la sécurité du personnel<sup>45</sup>, etc. Dans ces différents programmes de réformes, le Secrétariat a joué un rôle de « chef d'orchestre » en coordonnant une réponse onusienne à des défis complexes, pour lesquels ses États membres ne sont pas toujours unanimes et alignés. La « Troisième ONU » a également initié de nombreuses réflexions en organisant des séminaires sur des sujets variés (Agenda Femmes, Paix, Sécurité ; futur des OP ; Protection des civils, etc.). Alors pourquoi le principe de consentement des États hôtes échappe-t-il à cette dynamique de réforme ? Plusieurs hypothèses peuvent ici être formulées.

Notre première hypothèse porte sur la temporalité d'une telle réflexion. Nous avons insisté sur l'importance du principe de consentement de l'État hôte qui constitue l'essence même des OP de l'ONU en garantissant l'impartialité de la mission. Or, le défi autour de ce principe aujourd'hui réside précisément dans l'acceptation du modèle d'OP. Réfléchir (et admettre) les difficultés relatives à une compréhension commune du consentement revient à réfléchir (et admettre) les limites des OP en elles-mêmes. Car si les OP de l'ONU ont très largement évolué en 70 ans, les principes directeurs sont restés des piliers autour desquels s'articulent des ajustements conjoncturels. Ici, c'est la structure entière qu'il faut repenser. Pour le dire schématiquement, il y a fort à supposer que les défis du principe de consentement soient la partie immergée de l'iceberg. En ayant ces éléments à l'esprit, on comprend l'ampleur du chantier et les prudences de l'organisation à lancer un tel projet de réforme dans un contexte où les États membres ont rarement été aussi désunis. Notre propos n'est pas de prétendre que l'ONU ignore le problème pour ne pas avoir à le traiter, mais plutôt d'interroger le *momentum* opportun pour répondre durablement à ce défi. Nous ne sommes pas certains que les conditions politiques permettent aujourd'hui de mener un tel projet.

Notre seconde hypothèse, plus pragmatique, suppose que toutes les parties ont un intérêt à ne pas répondre explicitement à ce défi. Laisser une marge d'interprétation du principe de consentement peut être doublement bénéfique. Pour l'ONU, c'est une manière de permettre des évolutions souples, sans nécessairement passer par des processus de réformes institutionnelles complexes et lourds, autant d'un point de vue bureaucratique que politique. Pour les États hôtes, c'est une garantie de flexibilité qui peut rassurer. En l'état, une marge de négociation relative est permise par ces possibilités d'interprétation. Apporter une réponse collective au défi du consentement suppose de lever ces doutes et incertitudes sur lesquels jouent l'ONU et les États hôtes.

*Recommandation n°1 : engager une réflexion sur les évolutions et les défis du consentement portée par le Secrétariat et la société civile*

---

42. ONU, *Note d'orientation n°9 sur le Nouvel Agenda pour la Paix*, juillet 2023.

43. LONGUET Samuel, *Les drones aériens dans les opérations de paix : Enjeux et leçons du déploiement d'une nouvelle technologie au service du maintien de la paix*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 2024.

44. En 2022, le DOP a lancé un projet de lutte contre la désinformation.

45. Au sein du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix (C-34), au CSNU ou dans les différents projets de réforme mentionnés, la question de la sécurité du personnel occupe une place centrale.



Nous voyons bien l'intérêt de ne pas strictement inscrire dans le droit ce principe de consentement des États hôtes. Une lecture souple permet en effet une plus grande adaptation aux contextes locaux et aux reconfigurations géostratégiques. Néanmoins, il nous semble que l'ONU ne peut faire l'économie d'une réflexion substantielle sur les évolutions de ce principe, y compris dans un contexte de crise du multilatéralisme. La dernière doctrine à ce propos date de 2008. Or la pratique des OP a très largement évolué depuis, et une réactualisation serait plus que bienvenue.

Nous recommandons à l'organisation et ses États membres d'engager une réflexion sur le sujet. Au même titre que l'ONU s'est saisie des enjeux climatiques ou technologiques, une vaste consultation devrait être portée par le Secrétariat, en lien étroit avec la société civile. L'intérêt n'est pas nécessairement d'aboutir à un texte écrit, mais plutôt d'engager la discussion et d'ouvrir un espace de dialogue. Pour éviter que cette consultation ne devienne la tribune des rivalités de puissance, nous proposons de sortir du cadre du CSNU qui est l'organe cristallisant, à ce jour, le plus de tensions géostratégiques. C'est aussi la raison pour laquelle les membres de la société civile et de la « Troisième ONU » devraient tenir un rôle important dans l'organisation et l'orchestration de cette réflexion. L'inclusion plus systématique de ces acteurs n'enlèverait cependant en rien à la centralité des États dans les négociations.

## 2.2 La promotion de « l'appropriation locale » comme réponse indirecte à la crise de confiance des États hôtes

À défaut de réponse explicite au défi du consentement, l'ONU propose indirectement des manières de pallier les difficultés inhérentes à ce principe. La promotion de l'appropriation locale des OP peut être vue de cette façon. Cette approche permet de répondre aux critiques d'une conception « par le haut » de missions aux mains de puissances occidentales (rappelons ici les propos de la Chine, de la Russie ou du Mali lors des séances de renouvellement de mandat de la MINUSMA en 2022 et 2023). Ces critiques ont été minutieusement documentées par certains acteurs de terrain et chercheurs, à l'instar de Séverine Autesserre<sup>46</sup> ou de Béatrice Pouligny<sup>47</sup> dont les travaux sont régulièrement cités comme des références, y compris à l'ONU. En partant d'études socio-ethnographiques menées sur des terrains d'OP, elles montrent que la légitimité d'une mission dépend largement de la confiance accordée par les acteurs locaux (autorités ou populations civiles). Plus les objectifs des OP sont co-construits, plus les chances d'accomplissement de ces objectifs sont grandes. Le cas malien nous apprend que le consentement des États hôtes est aussi affaire de confiance. Aboulaye Diop rend compte devant l'AGNU d'une « crise de confiance » entre les autorités maliennes et l'ONU incarnée par la MINUSMA sur le terrain pour justifier la demande de retrait de la mission.

Contre l'image d'un siège new-yorkais enfermé dans une cage dorée – ou plutôt en verre – et déconnecté des réalités de terrain, comment l'ONU peut-elle renouer avec la confiance de

---

46. AUTESSERRE Séverine, *Sur les fronts de la paix : guide de l'activiste pour un monde nouveau*, Paris, Éditions MSH, 2023. AUTESSERRE Séverine AUTESSERRE, *Peaceland : conflict resolution and the everyday politics of international intervention*, New York, Cambridge University Press, 2014.

47. POULIGNY Béatrice, *Ils nous avaient promis la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

tous les acteurs d'OP ? En renversant la focale d'action et en appuyant davantage sur le local. Rien de très novateur *a priori*, quand on sait que la doctrine Capstone insistait déjà très largement sur ce point en 2008 en rappelant qu'il « est essentiel que tous les contributeurs de l'opération aient une bonne compréhension de la culture dominante dans la région concernée et qu'ils possèdent la capacité d'évaluer les intérêts et les motivations changeantes des parties »<sup>48</sup>. Plus généralement, le concept d'appropriation locale des opérations de paix a infusé le discours onusien depuis le début du siècle, en insistant sur l'auto-détermination des peuples et la « perception locale »<sup>49</sup> de la mission. Sarah von Billerbeck le rappelle : la promotion de l'appropriation locale est une garantie de préserver du consentement de l'État hôte<sup>50</sup>. Parce qu'elles sont actrices de leur propre stabilisation ou reconstruction, plus les autorités d'accueil s'approprient la mission plus les chances de voir le consentement être retiré s'amenuisent. Dans la pratique, la stratégie de l'appropriation locale se concrétise par des politiques mises en œuvre par l'ONU, comme l'interculturalité ou la « communication stratégique ».

La confiance se gagne sur le terrain par une compréhension mutuelle des acteurs. À ce sujet, Michel Luntumbue et Charlotte Dieu analysent que : « l'hypothèse sous-jacente à la notion d'interculturalité est que la 'différence' et la 'diversité culturelle', bien que positives, restent potentiellement génératrices de distorsions de communication et de conflits, la 'compréhension interculturelle' est par conséquent nécessaire pour atténuer cette prédisposition »<sup>51</sup>. L'ONU l'a bien compris en investissant massivement dans des formations à destination des Casques bleus, avec un double objectif en matière de consentement : assurer un déploiement stratégique conforme aux attentes, us et coutumes de l'État hôtes ; et participer à une appropriation « par le bas » de la construction de la paix dans le pays concerné (et ainsi contrebalancer les potentielles critiques d'une action onusienne sur le terrain déterminée par les grandes puissances). L'interculturalité se joue aussi au niveau linguistique. Cet aspect a été intégré par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) qui a développé, depuis plusieurs années, des formations en français à destination du personnel onusien déployé sur des terrains francophones, notamment en Afrique.

L'appropriation locale nous semble aussi être intimement liée aux enjeux de communication sur le terrain. Pour être bien perçus au niveau local, les mandats des missions et le rôle des Nations unies doivent être explicites. Là encore, c'est la confiance des acteurs qui est en jeu : une compréhension limitée, voire tronquée, de la réalité de la mission pourrait engendrer des frustrations. La lutte contre la désinformation et la mésinformation est devenue une priorité majeure des Nations unies. Non seulement cette politique vise à limiter l'influence des fausses

---

48. ONU, *Opérations de maintien de la paix de l'ONU : principes et orientations*, op. cit., p. 35.

49. ONU, *Understanding and Integrating Local Perception in Multidimensional UN Peacekeeping*, 2013.

50. VON BILLERBECK Sarah, *Whose Peace? Local Ownership and United Nations Peacekeeping*, Oxford University Press, 2017.

51. LUNTUMBUE Michel et DIEU Charlotte, *L'interculturalité dans les opérations de paix onusiennes : état des lieux et pistes pour une prise en compte efficiente*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 2022.

informations sur le déroulé de la mission<sup>52</sup>, mais aussi à rendre plus intelligible l'objectif des missions. Sans développement d'une « communication stratégique », le risque peut être une rupture de la confiance conduisant à un délitement du consentement de l'État hôte<sup>53</sup>.

*Recommandation n°2 : poursuivre les efforts pour la compréhension interculturelle en s'appuyant sur les acteurs régionaux et en renforçant le cadre normatif sur le sujet*

En lisant à travers les lignes, nous percevons derrière la stratégie de l'appropriation locale des OP une manière pour l'ONU de (re)nouer la confiance avec les autorités hôtes. Il nous semble que les efforts doivent être poursuivis dans ce sens, en lien étroit avec les acteurs régionaux et locaux. Pour ce faire, les formations et les outils de communication doivent être pensés comme des moyens très concrets de promouvoir l'interculturalité. L'OIF joue ici un rôle particulièrement central sur les théâtres d'opérations francophones et doit continuer d'être perçu comme un acteur légitime des OP en lui donnant les moyens nécessaires à son action.

Nous recommandons à l'ONU et ses États membres d'intégrer plus systématiquement cette dimension dans ses OP. Sur le modèle de l'Agenda Femmes, Paix, Sécurité qui fait figure de boussole normative régulièrement approfondie, rediscutée et évaluée sur les enjeux de genre, il nous semblerait opportun d'institutionnaliser davantage les questions d'interculturalité et d'appropriation locale des OP. Nous y voyons une manière de renforcer l'engagement des États membres et d'inscrire à l'agenda politique cet enjeu fondamental pour le consentement des États hôtes, et plus généralement pour le futur des OP.

Aussi, l'interculturalité nécessite un dialogue juste et équitable de toutes les franges de la population. Pour que tous les intérêts soient représentés, l'ONU doit être attentive au respect des équilibres géographiques et de genre, dans le personnel de la mission. Nous y voyons un double bénéfique. D'une part de diversifier les perspectives sur les politiques mises en œuvre. D'autre part, de répondre à un enjeu de justice sociale. Dans une approche de « paix positive » telle que développée par Johan Galtung<sup>54</sup>, le sentiment d'écoute et d'inclusion participe à la confiance que l'État hôte accordera à la mission.

### **2.3 Dépasser le modèle des OMP pour préserver le consentement des États hôtes ?**

L'absence de réelle réponse de la part de l'ONU est-elle signe d'impasse ? Cette note a pour objectif d'analyser les rouages et les défis du principe de consentement des États hôtes. Nous proposons dans ce dernier temps de dépasser cette impasse en lisant derrière les actuels changements de modèle d'OP une manière de répondre au défi du consentement. Cette

---

52. Pour illustrer nos propos, pendant la crise du COVID-19, les OMP ont été la cible de nombreuses campagnes de désinformation, notamment sur les réseaux sociaux, accusant les Casques bleus de propager le virus sur le terrain. Ces incidents ont des conséquences très concrètes puisqu'ils participent à alimenter un sentiment anti-ONU au niveau local.

53. BUCHET-COUZY Clémence et NGUYEN Anne, *Les désordres informationnels au sein des opérations de paix en milieu francophone. Enjeux, réponses et limitations actuels*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 2023.

54. La « paix positive » inclut une dimension de justice sociale, à la différence de la paix dite « négative » qui se restreint à l'absence de violence physique. GALTUNG Johan, « Cultural Violence », *Journal of peace research*, vol. 27, n° 3, 1990, p. 291-305.

« crise » du consentement intervient dans un contexte d'affaiblissement de la légitimité du modèle d'OP onusiennes, particulièrement des OMP multidimensionnelles. Nous l'avons dit plus haut, aucune OMP n'a été déployée depuis 2014 et les réformes pour redynamiser – voire repenser – ce modèle se multiplient à l'ONU. La multidimensionnalité est critiquée comme trop ambitieuse. Avec ses mandats « en arbre de Noël »<sup>55</sup>, l'ONU peine à atteindre les objectifs fixés par les missions. Ce problème de performance engendre des frustrations sur le terrain ; ces mêmes frustrations qui alimentent la crise de confiance des autorités hôtes. Les OMP multidimensionnelles semblent donc être prises à leur propre piège. En partant de ce constat, il semblerait opportun de réfléchir à des modèles alternatifs d'OP plus propices à gagner et conserver le consentement des États hôtes.

Une partie de la réponse pourrait se trouver du côté des missions politiques spéciales (MPS). Plus légères et moins engageantes pour les États hôtes, elles se révèlent être des alternatives aux missions de *maintien* de la paix<sup>56</sup>. Elles sont d'ailleurs une option de plus en plus adoptée par l'ONU, dans un contexte où son Secrétaire général défend les missions aux « empreintes légères ». Avec ce type d'intervention, la présence internationale se fait moins visible et peut rassurer l'État hôte. L'exemple colombien illustre ce point. Établie en 2016 à la suite de la signature des accords de paix entre les autorités locales et les forces rebelles (FARC-EP et ELN), la mission de vérification des Nations unies en Colombie est une MPS incluant le déploiement d'observateurs militaires. Quelle différence donc avec une OMP d'observation ? Dans la pratique, très peu. Mais pour le gouvernement colombien, la différence est surtout symbolique. Là où il refusa de donner son consentement au déploiement d'une OMP, il autorisa, et même demanda, de lancer une MPS. Cette volonté peut s'analyser comme une réticence au déploiement de forces militaires étrangères sur son territoire, élément inhérent aux OMP. Dans un contexte de sortie de guerre civile, l'État colombien commence à regagner un peu de son autorité et de sa légitimité. On comprend que la mise en œuvre d'une OMP participerait à un sentiment d'impuissance d'un État contraint de déléguer partiellement ses compétences régaliennes<sup>57</sup>. La MPS paraît donc comme le juste compromis, autorisant une assistance internationale sans craindre pour sa souveraineté. Un modèle plus souple pour l'État hôte qui pourrait favoriser sa confiance vis-à-vis de l'ONU, et par extension son consentement.

Posons tout de même ici une réserve : les MPS, si elles apparaissent comme des alternatives pertinentes, ne peuvent entièrement résoudre le défi du consentement. Elles restent le produit des Nations unies, avec toute la symbolique que cela suppose. Les MPS aussi peuvent faire l'objet de retrait du consentement de la part de l'État hôte. La même semaine au cours du mois de mai 2024, les autorités somaliennes puis irakiennes ont demandé le retrait des missions d'assistance déployée sur leurs territoires, respectivement depuis 2013 et 2003.

---

55. Métaphore mentionnée par les acteurs du maintien de la paix onusien pour rendre compte des incohérences des mandats d'OMP multidimensionnelles, causées en partie par la nécessité de satisfaire les demandes parfois contradictoires de l'ensemble des États membres du CSNU pour parvenir à un consensus.

56. Contrairement aux OMP, les MPS n'incluent pas de mandat militaire. Elles dépendent donc du Département des affaires politiques et consolidation de la paix, et non du DOP.

57. BAYET Camille, entretien avec un fonctionnaire onusien (DPO), New York, automne 2022.

Officiellement, les deux gouvernements justifient leur demande par les progrès réalisés grâce aux missions et la volonté passée à la prochaine étape de leur développement. Cependant, les fonctionnaires onusiens et diplomates craignent pour la pérennité de ces jeunes démocraties en proie aux violences et aux groupes armés<sup>58</sup>.

Si l'ONU ne répond pas au défi du consentement, est-ce que d'autres acteurs le feront à sa place ? La voie régionale semblerait une seconde alternative pour sortir de l'impasse. Les partenariats régionaux avec l'ONU se sont multipliés ces dernières années. L'adoption de la résolution 2719 par le CSNU le 21 décembre 2023 sur les modalités de financement des opérations de l'Union africaine (UA)<sup>59</sup> a constitué une étape décisive vers le développement des réponses africaines aux conflits sur le continent. Quel que soit le terrain d'intervention, les opérations régionales sont de plus en plus sollicitées. L'une des dernières en date est la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en République démocratique du Congo (SAMIDRC) déployée le 15 décembre 2023 en vue « de soutenir le gouvernement de la République démocratique du Congo (RDC) dans ses efforts pour rétablir la paix et la sécurité dans l'est de la RDC, qui a connu une augmentation des conflits et de l'instabilité posée par la résurgence des groupes armés »<sup>60</sup>. Cette mission intervient alors même que l'opération onusienne (MONUSCO), en cours depuis 1999, a amorcé son plan de retrait progressif jusqu'en 2025 sur demande des autorités. Pourtant, la situation sécuritaire est loin d'être stabilisée. D'un côté la fermeture d'une OP onusienne, de l'autre le déploiement d'une mission régionale. L'État hôte semble privilégier cette seconde option.

Comme pour les MPS, cette option invite à la prudence et interroge. L'approche régionale comporte des atouts face aux difficultés explicitées plus haut en matière de consentement. La proximité politique et culturelle des organisations régionales pourrait limiter les effets des rapports de forces internationaux propres au CSNU et à l'ONU. Pour autant, elles ne sont pas non plus dénuées de compétition de puissance en interne. Surtout, la voie régionale pose une question fondamentale : comment le principe de consentement évoluera-t-il quand l'ONU ne sera plus la seule organisation internationale en charge du maintien de la paix ? À qui l'État hôte devra-t-il alors donner son consentement pour le déploiement d'une mission ? Il nous semble que, pour éviter l'écueil de lectures plurielles et parfois contradictoires des grands principes directeurs, l'ONU devrait conserver son rôle de boussole internationale dans la définition de la doctrine à ce sujet.

*Recommandation n°3 : repenser le lien entre modèle d'OP et consentement des États hôtes, et se doter des outils institutionnels pour garantir l'adaptation aux contextes locaux*

Les MPS ou les opérations régionales peuvent être des alternatives aux OP traditionnelles, et particulièrement aux OMP, lorsque l'État hôte refuse de donner son consentement. L'ONU doit pleinement intégrer cette dimension et revenir aux préconisations de base formulées dans le rapport HIPPO de 2015, c'est-à-dire utiliser tous les outils d'intervention de terrain à

---

58. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/PV.9628](#) », 16 mai 2024.

59. Conseil de sécurité des Nations unies, « [S/RES.2719\(2023\)](#) », 21 décembre 2023.

60 SADC, « [Déploiement de la mission de la SADC en République démocratique du Congo](#) », 4 janvier 2024.

disposition de la communauté internationale. Cela nécessite un examen approfondi des configurations locales pour déterminer, en concertation étroite avec l'État hôte, le modèle d'OP le plus propice.

Cette recommandation n'est pas nouvelle puisqu'elle a été formulée dès 2015. Mais nous insistons sur le lien étroit qui peut être établi entre modèle d'OP et consentement des États hôtes. Puisque ce dernier est muable, nous invitons également l'ONU à faire preuve de souplesse et de rapidité d'ajustement de son modèle d'intervention au gré des évolutions du contexte politique local. L'organisation a su démontrer au cours de son histoire son immense capacité d'adaptation. Pour faire face au défi du consentement, elle devrait se doter d'outils institutionnels pour passer d'un modèle d'OP à un autre sans que des freins bureaucratiques et politiques compromettent son action. Pour ce faire, la coopération entre les départements et les agences, en soutien des bureaux régionaux, devrait être renforcée.

## Conclusion

Le principe de consentement des États hôtes a guidé l'ONU et ses missions de paix depuis près de 75 ans. Élément constitutif de l'impartialité de l'organisation et de sa légitimité auprès des parties au conflit, le consentement semble aujourd'hui représenter un défi de taille. Il en effet intimement lié à la question de l'efficacité des missions : sans acception pleine et entière de la présence onusienne et des prérogatives des OP par les États hôtes, l'atteinte des objectifs semble compromise. Dans un contexte où les OP de l'ONU sont devenues un catalyseur des tensions géostratégiques, que ce soit au CSNU ou sur le terrain, le retrait ou l'absence de consentement d'un État hôte peut être le symptôme d'une contestation de l'ordre international. Dès lors, répondre au défi posé par cet enjeu est un exercice périlleux pour l'organisation et pour les États hôtes qui ont leur part de responsabilité dans le bon déroulé d'une mission. Or nous avons démontré dans cette note qu'on assiste davantage à des ajustements structurels (promouvoir une approche plus locale, plus régionale, plus légère), qu'à une réelle réponse aux difficultés rencontrées..

Le message que nous souhaitons finalement porter est le suivant : se saisir de cet enjeu permettrait de répondre durablement à d'autres défis auxquels sont confrontées les OP aujourd'hui en matière de légitimité, d'efficacité, de stratégie de sortie, etc. Sans une réelle prise de conscience de la part autant des États membres (dont les États hôtes) que du Secrétariat, l'ONU court le risque de discréditer ce qui fait sa force, sa particularité et toute sa légitimité depuis sept décennies : intervenir là où personne d'autre ne veut (peut) intervenir.

\*\*\*

## À propos de l'autrice



Doctorante rattachée au Centre Thucydide de l'Université Paris-Panthéon-Assas (France), Camille Bayet est actuellement ATER à Sciences Po. Elle prépare une thèse de relations internationales sur la légitimation des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ses travaux portent sur le secrétariat de l'ONU et adoptent une perspective institutionnelle sur le maintien de la paix. Boursière du programme Fulbright, elle a effectué un séjour de recherche au Center on International Cooperation de l'Université de New York. Camille Bayet est associée au Groupe de recherche sur l'action multilatérale et co-pilote de l'axe sécurité de l'Observatoire du multilatéralisme et des organisations internationales. Pendant trois ans, elle a également été membre de l'association Women In International Security France, avec laquelle elle a pu mener des travaux de recherche en lien avec l'Agenda Femmes, Paix, Sécurité de l'ONU.

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>

