



**Assemblée générale  
Conseil de sécurité**

Distr. générale  
2 juin 2014  
Français  
Original : anglais

**Assemblée générale  
Soixante-huitième session  
Point 53 de l'ordre du jour  
Étude d'ensemble de toute la question des opérations  
de maintien de la paix sous tous leurs aspects**

**Conseil de sécurité  
Soixante-neuvième année**

**Lettre datée du 1<sup>er</sup> juin 2014, adressée au Secrétaire général  
par le Représentant permanent de la Fédération de Russie  
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le texte de la note de synthèse relative au débat public sur les nouvelles tendances des opérations de maintien de la paix des Nations Unies que le Conseil de sécurité tiendra le 11 juin 2014 sous la présidence de la Fédération de Russie.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 53 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

*(Signé)* Vitaly Churkin



**Annexe à la lettre datée du 1<sup>er</sup> juin 2014 adressée  
au Secrétaire général par le Représentant permanent  
de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation  
des Nations Unies**

[Original : russe]

**Note de synthèse sur les nouvelles tendances des opérations  
de maintien de la paix des Nations Unies**

Dans le cadre de sa présidence du Conseil de sécurité, la Fédération organisera le 11 juin 2014 un débat public sur les « Nouvelles tendances des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Ce débat, qui réunira les membres du Conseil et de nombreux États Membres de l'Organisation, dont les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police, ainsi que le Secrétariat, sera l'occasion d'un échange de vues constructif sur l'une des orientations les plus délicates et les plus actuelles de l'activité de l'organisation mondiale. Le Secrétaire général y présentera une communication.

L'évolution de la pratique concernant le maintien de la paix tient essentiellement à l'évolution de la nature des conflits dont l'Organisation est amenée à s'occuper. Aujourd'hui, contrairement à l'époque du maintien de la paix « classique », l'immense majorité des crises dont le règlement passe par la décision de déployer une opération de maintien de la paix ou d'en proroger le mandat, sont des conflits armés qui ne présentent pas un caractère international; il s'agit souvent de conflits, dits internes ou intraétatiques, dans lesquels s'affrontent les forces gouvernementales et des formations armées non étatiques. Ces conflits ont de multiples causes et facteurs aggravants, mais ils se caractérisent tous par le fait que la réconciliation nationale est généralement l'élément clef de leur règlement. La seule exception tient à la présence d'organisations terroristes et de groupes terroristes transnationaux, auxquels l'absence d'autorité de l'État peut profiter et qui n'ont ni prétentions ni intérêts à l'intérieur de l'État sur le territoire duquel ils opèrent.

Les opérations de maintien de la paix sont souvent déployées pour régler ce type de conflits interétatiques, mais la nouveauté est qu'à présent, elles n'ont guère d'autre choix que d'agir alors qu'il n'y a pas ou si peu de paix à maintenir, et qu'elles font face à des menaces inhabituelles et à des risques accrus pour leur sécurité. On s'accorde à penser que, dans ces cas-là, l'ingérence internationale la plus large possible pourrait au moins contribuer à enclencher la stabilisation. La question se pose aussi, de plus en plus souvent, de savoir si les États fournisseurs de contingents sont prêts à supporter ce niveau de risque accru. En outre, les Casques bleus sont déployés parallèlement aux troupes étrangères (contingents nationaux ou forces d'organisations régionales), émissaires régionaux et internationaux ou missions spéciales qui se trouvent déjà « sur place ». Cela crée des difficultés supplémentaires, mais aussi des possibilités de resserrer la coopération.

1. L'un des principaux jalons qui ont marqué les activités de maintien de la paix menées par l'Organisation a été l'adoption en mars 2013 de la résolution 2098 (2013) par laquelle le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et créé au sein de celle-ci une brigade d'intervention

autorisée à faire usage de la force à titre préventif et à mener des offensives ciblées. Peu de temps après, le Conseil adoptait sa résolution 2100 (2013) portant création d'une opération de maintien de la paix au Mali. Compte tenu des menaces particulières qui pesaient sur le pays, il a autorisé cette opération, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), à recourir à tous les moyens nécessaires pour accomplir son mandat, à savoir notamment écarter les menaces et prendre activement des dispositions pour empêcher le retour d'éléments armés dans les grandes agglomérations. On rappellera aussi que des mandats plus anciens prévoient communément l'utilisation de « tous les moyens » ou de « toutes les mesures » nécessaires. Dans certains cas, les soldats de la paix ont fait un usage plus large de la force, comme l'a fait par exemple l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) pour mettre en œuvre le mandat que le Conseil de sécurité lui a confié dans sa résolution 1933 (2010).

Les nouvelles conditions dans lesquelles l'ONU doit mener son action ne cadrent pas exactement avec les principes fondamentaux qui régissent le maintien de la paix, quand elles ne s'y opposent pas. Il importe donc que la question soit abordée dans les textes adoptés par les États Membres dans le domaine du maintien de la paix. De fait, la démarche retenue pour faire face à une tendance de plus en plus marquée reste pour l'instant fragmentaire.

Par l'entremise de son secrétariat et des États Membres, à commencer par les pays fournisseurs de contingents, l'Organisation va devoir inévitablement s'atteler à la tâche d'élaborer une position claire et globale sur toute une série de questions liées à une conception « ferme » du maintien de la paix, à la mesure de l'efficacité des opérations et à leur incidence sur l'image de l'ONU. Il faudra en particulier justifier précisément et définir clairement les objectifs et activités des missions (pour ce qui est de savoir, par exemple, « quel parti prendre? », « quels moyens employer pour promouvoir vigoureusement la réconciliation nationale », etc.). Comme le démontrent plusieurs missions actuelles, il devient très difficile de concilier le principe de l'assentiment de la partie hôte et le principe d'impartialité lorsque le gouvernement est l'une des parties à un conflit intraétatique. La définition de stratégies de stabilisation et de concepts d'opérations précis et opportuns, la détermination des limites du recours à la force, la mise en place de structures efficaces de direction, de commandement et de contrôle, et la constitution des forces et des moyens nécessaires, y compris la formation des Casques bleus et leur soutien logistique, sont essentielles. Les nouveaux problèmes qui ne manqueront pas d'assaillir le personnel des Nations Unies, ainsi que les agents des organismes humanitaires opérant « sur le terrain » aux côtés des missions de maintien de la paix, doivent impérativement être cernés.

La nouvelle situation pose avec plus d'acuité la question de la sécurité des forces de maintien de la paix, en particulier lorsque les risques encourus par ces dernières sont le fait de groupes armés non gouvernementaux. La possibilité que les pertes augmentent parmi les Casques bleus du fait de leur participation directe aux combats (même si les statistiques actuelles montrent que les principales pertes se produisent dans des situations d'autodéfense) suscite de vives préoccupations. Les États Membres et le Secrétariat doivent engager un débat sérieux en vue d'élucider les questions liées à la perte du statut de protection spécial prévu pour le personnel de maintien de la paix dans le droit international humanitaire et les aspects juridiques de sa responsabilité en cas de violation de ce statut.

Par ailleurs, les forces de maintien de la paix doivent disposer des équipements, du matériel de défense du périmètre et des moyens de transport notamment nécessaires pour pouvoir opérer sans danger. Cela pourra toutefois avoir une incidence sur les coûts, qu'il conviendra d'examiner dans les organes intergouvernementaux compétents.

2. La question du renforcement des moyens opérationnels et techniques des missions de maintien de la paix, y compris l'utilisation de technologies avancées, est également liée, jusqu'à un certain point, à l'établissement de ces nouveaux mandats « ambitieux ». Cela est d'autant plus vrai que l'on comprend désormais que les technologies de pointe (y compris les drones et le matériel médical et technique le plus récent) peuvent contribuer à l'application intégrale du mandat des forces de maintien de la paix et au renforcement de la garde et de la sécurité du personnel, ainsi qu'à une meilleure orientation sur le terrain. Ces avantages ont été mentionnés dans l'exposé que le Département des opérations de maintien de la paix a récemment fait devant le Conseil de sécurité.

Cela étant, bien que l'idée de moderniser les opérations de maintien de la paix soit favorablement accueillie, les débats à l'ONU sur certaines technologies nouvelles, à commencer par les drones non armés, ont fait apparaître toute une série de problèmes d'ordre politique, juridique et budgétaire. Le contrôle de l'information collectée et les moyens d'assurer son caractère confidentiel suscitent également des interrogations. Le déploiement de drones non armés dans la République démocratique du Congo (RDC) a mis en lumière des problèmes de délais, de rentabilité économique et opérationnelle et de moyens humains. Dans la lettre que son président a adressée au Secrétaire général (S/2013/44), le Conseil de sécurité a fait observer que l'utilisation en RDC, à titre expérimental, « de matériel électronique d'imagerie externe et de moyens d'analyse connexes, notamment de moyens de surveillance tels que des systèmes aériens sans pilote » était conforme à l'intention du Secrétariat d'utiliser les moyens à disposition pour améliorer la connaissance de la situation, et ce, au cas par cas et sans préjudice de l'examen que faisaient les organes des Nations Unies des incidences juridiques, financières et techniques de l'utilisation de systèmes aériens sans pilote.

Pour l'instant très fragmentaire, l'examen de ces questions au sein des organes intergouvernementaux compétents de l'ONU a cependant mûri dans l'objectif de mettre au point une stratégie équilibrée, qui prenne notamment la forme de documents directs.

Il ne fait pas de doute que toutes les opérations de maintien de la paix doivent disposer des ressources (forces et moyens y compris) indispensables pour accomplir leur mandat. Le transfert à titre temporaire entre les missions des personnels et équipements qui viennent à manquer, dans les cas de détérioration brusque de la situation par exemple, est l'un des modèles qui se développent activement ces derniers temps. Ce mécanisme a démontré son efficacité dans plusieurs cas. Cependant, la coopération entre missions ne doit pas nuire à la qualité de l'accomplissement du mandat de chacune, à la sécurité des Casques bleus et à la discipline budgétaire. C'est aux pays fournisseurs de contingents qu'il appartient de mettre à disposition des contingents et des moyens pour exécuter des tâches dans un environnement plus complexe, voire complètement différent.

3. Les mandats des missions multidimensionnelles actuelles sont de plus en plus complexes et comportent, outre les tâches visant à rétablir la sécurité dans les pays

hôtes, de nombreuses activités de consolidation de la paix, allant jusqu'au rétablissement complet de l'État au sens le plus large. L'expérience récente nous oblige à nous demander si l'Organisation est en mesure d'assumer simultanément toutes ces tâches, sur le plan politique comme celui des ressources, en particulier dans les cas de conflit cyclique se caractérisant par des périodes de brusque détérioration des conditions de sécurité. C'est pourquoi il importe, dans certains cas, d'arrêter les priorités des mandats – en échelonnant l'exécution des tâches à mener – afin que les missions ne se retrouvent pas surchargées au point de ne pas pouvoir maintenir la sécurité et promouvoir la recherche de solutions politiques et la réconciliation nationale.

Tout ce qui précède ne constitue pas, bien entendu, une liste complète des tendances qui se font jour dans la pratique du maintien de la paix de l'Organisation, mais illustre bien l'évolution la plus actuelle qui conditionne le plus la nature même de ces activités. La fragmentation du cadre politique et juridique intergouvernemental les régissant oblige les États Membres à poursuivre activement leur examen des doctrines à mettre au point, ainsi qu'à élaborer et à adopter dans les meilleurs délais des documents normatifs tenant compte de l'analyse de l'expérience acquise.

De toute évidence, un rôle central est dévolu au Comité spécial des opérations de maintien de la paix créé par l'Assemblée générale pour ce qui est des décisions que les États Membres doivent ainsi formuler et des orientations à donner au Secrétariat sur les questions générales du maintien de la paix. Il appartient à la Cinquième Commission d'examiner les questions logistiques, budgétaires et relatives aux ressources humaines. Ces organes doivent travailler de façon constructive si l'on veut que le Conseil de sécurité puisse prendre en toute connaissance de cause ses décisions concernant l'élaboration des mandats des différentes missions de maintien de la paix, compte tenu de l'avis des pays fournisseurs de contingents et de la situation « sur le terrain ».

Une action intégrée menée dans le cadre de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité permettra de donner au Secrétariat les directives voulues et de renforcer le partenariat stratégique aux fins du rétablissement de la paix, dont le caractère universel et la légitimité que seule l'Organisation peut donner sont la plus grande force.

Les résultats du débat public à venir détermineront l'utilité d'établir un éventuel document final sur la question.