



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



Dialogue triangulaire et définition des mandats des opérations de paix : la longue quête

Michel Liégeois



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Résumé

Cette note a pour objet la relation entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat général et les pays fournisseurs de troupes dans le cadre de la définition initiale des mandats des opérations de paix de l'ONU. Elle doit être lue et comprise en complément avec la note *Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants*¹ rédigée par Axel Augé. Depuis le rapport HIPPO et les recommandations subséquentes, ce dialogue triangulaire fait l'objet d'une attention renouvelée dans la mesure où il existe une perception de plus en plus largement partagée que les adaptations attendues des opérations de paix de l'ONU aux défis contemporains dépendront notamment des progrès réalisés dans la mise en œuvre concrète de ces consultations trilatérales.

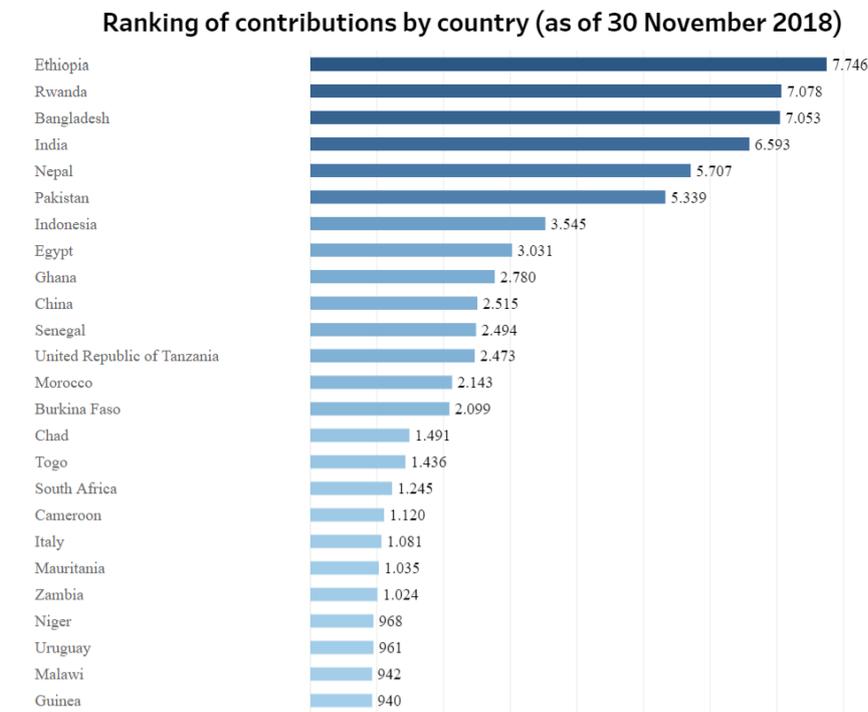
À l'instar de nombreuses problématiques touchant aux opérations de paix, la question des relations entre le Secrétariat, le Conseil de sécurité et les pays contributeurs est loin d'être neuve. Dès le 16 janvier 2001, le Conseil organisait un débat thématique consacré à la question et duquel émergerait, six mois plus tard, la résolution 1353, dont les paragraphes opérants et les annexes fixent le cadre et les orientations relatives à ce qui est communément dénommé aujourd'hui le « dialogue triangulaire ». Près de vingt ans plus tard, pour un certain nombre d'États membres, ce dialogue demeure insatisfaisant. Il continue à alimenter le débat entre ceux-ci. M. Vassily A. Nebenzia, représentant permanent de la Russie, constatait ainsi récemment : « Certains appellent à renforcer les contacts entre l'ONU, les États bénéficiaires, les États contributeurs et le Conseil de sécurité, alors que d'autres demandent au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34) de ne rien changer au processus actuel. »²

1. Axel Augé, [Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants](#), novembre 2018.

2. Couverture de réunion, CS/13609, 6 décembre 2018 : <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13609.doc.htm>

Un problème politique sous-jacent : le partage international des tâches en matière d'opération de paix

Il est important de garder à l'esprit que les opérations de paix onusiennes ne sont pas financées par des donations volontaires mais bien au moyen d'un budget spécial auquel les États membres contribuent selon un barème déterminé par l'Assemblée générale. Ce barème diffère légèrement de celui utilisé pour déterminer les contributions des États membres au budget ordinaire de l'ONU. En effet, outre le principe de prise en compte de la capacité contributive (le produit intérieur brut), l'AG estime que les membres permanents du Conseil de sécurité, en raison de la responsabilité particulière qui leur incombe en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale, doivent contribuer de façon plus importante que les autres États membres. Les cinq plus gros contributeurs financiers sont par conséquent les États-Unis, la République populaire de Chine, le Japon, l'Allemagne et la France. Cependant, ces mêmes pays ne figurent pas parmi les plus gros contributeurs de contingents, loin s'en faut. Si la Chine figure à une honorable dixième position dans le classement (voir graphique *infra*), il faut descendre jusqu'au trentième rang pour trouver la France, les trois autres pays figurant plus loin encore. Les pays sur lesquels s'appuie l'ONU pour fournir la plus grosse part des quelques 90 000 hommes et femmes, soldats et policiers, déployés dans une petite vingtaine d'opérations sont l'Éthiopie, le Rwanda, le Bangladesh, l'Inde, le Népal et le Pakistan qui, chacun, mettent plus de 5 000 personnes à la disposition de l'ONU (chiffres de novembre 2018).



Source : <https://peacekeeping.un.org/fr/troop-and-police-contributors>

Il existe donc une dissociation entre trois ensembles d'acteurs, à savoir (1) ceux qui décident des mandats des opérations (le Conseil de sécurité et, en son sein, les cinq membres permanents) ; (2) ceux qui financent les opérations (les pays les plus avancés) et (3) ceux qui fournissent le personnel, les TCC (pays du Sud moins avancés ou émergents). Résumée de façon un peu provocante, cette situation fait du maintien de la paix une activité dirigée par les puissants, financée par les riches et mise en œuvre par les pauvres. S'il existe à n'en pas douter de très bonnes raisons techniques et opérationnelles pour chercher à améliorer le dialogue triangulaire, le problème politique que pose la perpétuation pendant des décennies d'une telle division internationale des responsabilités et des coûts financiers et humains liés au maintien de la paix ne doit jamais être sous-estimé.

Évolution du débat sur le dialogue triangulaire

La question des interactions entre les parties prenantes au maintien de la paix est aussi ancienne que l'activité elle-même. Les premiers pas de l'Organisation en Palestine (1948), à la frontière entre l'Inde et le Pakistan (1949) et puis dans le Sinaï avec les premiers Casques bleus (1956) furent franchis dans l'improvisation et en l'absence de structures administratives et de procédures décisionnelles établies. Il faut attendre la fin de la Guerre froide et la publication en 1992 d'*Un agenda pour la paix* pour voir publier le premier document politique de l'ONU relatif à l'avenir du maintien de la paix. S'il n'utilise pas le terme « dialogue triangulaire », le rapport note cependant en son paragraphe 82 que « la démocratie dans le concert des nations, c'est l'application des principes qui la régissent à l'Organisation elle-même. Ce qu'il faut pour cela, c'est la consultation, la participation et l'engagement pleins et entiers de tous les États, grands et petits, sous la bannière des Nations unies. »

Résolution 1353

Tout qui s'intéresse au dialogue triangulaire et qui prend la peine de relire la résolution 1353 du Conseil de sécurité ne peut qu'éprouver un sentiment de découragement. En effet, cette résolution – tout particulièrement son annexe II – pose des constats et identifie des mécanismes qui, pour l'essentiel, restent valides mais pourtant en grande partie lettre morte dix-huit années plus tard. Ce document identifie les formats de dialogue possibles (Réunion formelle du CS élargie aux TCC, consultation du CS, réunions du Secrétariat avec les TCC) ; les différentes circonstances dans lesquelles lesdits formats devraient être activés lors de chacune des phases du cycle de vie d'une opération ; mais l'annexe II se montre tout à fait visionnaire en identifiant une palette élargie de parties prenantes devant être associées aux consultations (potentiels TCC additionnels, organes et institutions de l'ONU concernés, pays apportant des contributions particulières autre que du personnel, organisations ou accords régionaux, État hôte...).

Dans le cadre de la présente note, on pointera les éléments qui concernent la phase de définition du mandat, à savoir :

- Recommandation A1 : tenue de séances formelles publiques ou privées du Conseil de sécurité avec la participation des pays fournisseurs de contingents dès que ceux-ci ont été identifiés par le Secrétariat ;
- Recommandation B.1 à 5 : identification des réunions de consultation élargies comme mécanisme principal de consultation avec les TCC. Ces réunions sont convoquées et présidées par le président du Conseil de sécurité.
- Recommandation C : réunion entre le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents.

Le dernier paragraphe de l'annexe II mentionne que le Conseil de sécurité ne considère pas la liste des mécanismes décrits comme exhaustive, soulignant que les consultations peuvent emprunter d'autres formes. Ce point est important car cela signifie que la résolution 1353 peut ainsi constituer la base juridique pour toute forme de consultation que le Conseil souhaiterait instituer afin d'améliorer le dialogue entre les parties prenantes aux opérations de l'ONU.

Rapport HIPPO

Beaucoup plus récemment, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (*High-Level Independent Panel on Peace Operations*, ou HIPPO) a publié en juin 2015 son rapport, considéré comme la première revue majeure de l'architecture de paix et de sécurité depuis le rapport Brahimi³. Le rapport HIPPO vise à proposer des initiatives et des idées afin que l'ONU puisse faire face aux problématiques auxquelles elle est confrontée. Son but est de donner une série de recommandations afin de répondre de manière plus efficace aux crises et conflits qui peuvent surgir lors de la mise en œuvre d'une opération de maintien de la paix.⁴

En termes de dialogue triangulaire et de consultation entre les parties prenantes, le rapport HIPPO est articulé en quatre axes thématiques et contient également certaines recommandations dans son troisième axe qui traite du renforcement des partenariats.

3. Le rapport Brahimi est un document qui reconnaît les limites politiques, administratives et financières de l'ONU pour gérer les crises et place les États membres devant leurs responsabilités pour contribuer et améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix. [Rapport Brahimi](#), Lexique du Réseau de recherche sur les opérations de paix.

4. [État des lieux des opérations de paix de l'ONU : un an après la sortie du rapport du HIPPO](#), *International Peace Institute*, juillet 2016.

Les experts estiment que le Conseil de sécurité devrait améliorer la surveillance des problèmes émergents et étendre le dialogue avec le Secrétariat afin d'encourager la prévention et la médiation. Le Conseil de sécurité devrait notamment prendre des engagements préalables comprenant des dialogues informels interactifs et se rendre sur le terrain dans les régions agitées afin de répondre de manière efficace aux menaces émergentes. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat devraient travailler en étroite consultation avec les parties prenantes régionales afin de développer une meilleure compréhension et une prévention plus efficace des conflits et ce, en élaborant une réponse rapide grâce au partenariat⁵.

La définition des mandats des opérations de maintien de la paix fait l'objet d'une attention particulière dans le rapport HIPPO. Selon ses auteurs, il est important que le Secrétariat et le Conseil de sécurité partagent une compréhension commune de la situation sur le terrain, afin de rédiger un mandat approprié. Le rapport HIPPO souligne qu'un tel engagement, idéalement pris de manière relativement informelle et interactive entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat, mais aussi avec les pays fournisseurs de contingents, permettrait d'aider à résoudre un certain nombre de défis en termes de capacités et mise en œuvre des opérations.

Il est primordial que ce dialogue continu apporte au Conseil de sécurité une estimation claire et précise des ressources qui sont nécessaires et disponibles pour le mandat à mettre en place. Cependant, le rapport reconnaît que l'urgence peut dans certains cas justifier que le Conseil de sécurité agisse sans prendre le temps de mener lesdites consultations⁶.

Observant que de nombreuses frustrations ont été générées par le manque de dialogue effectif à travers ce qu'on appelle « la consultation ou dialogue triangulaire » entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays fournisseurs de troupes, le rapport HIPPO recommande d'institutionnaliser un cadre pour impliquer les pays fournisseurs de contingents et le Secrétariat en début de processus de construction d'un mandat⁷.

Dans le cadre de nouvelles missions, les contributeurs potentiels devront avoir un accès à l'information afin de rendre en toute connaissance de cause l'offre adéquate concernant leur personnel. Le but étant l'installation d'un dialogue avec les représentants politiques et militaires qui assure une concertation entre le Secrétariat et les potentiels contributeurs sur la question des capacités requises. *In fine*, le dialogue devrait aboutir à la prise d'engagements sur le respect du mandat et du concept des opérations. En effet, en planifiant les initiatives plus tôt dans le mandat, davantage de temps pourra être consacré aux consultations. Parallèlement, les résultats des efforts de constitution de forces devraient éclairer la planification en cours et les éventuels ajustements de mandat afin de garantir que les réseaux soient développés de façon réaliste par rapport aux capacités disponibles⁸.

5. *Idem*, p. 18.

6. *Idem.*, p. 48.

7. *Idem.*, p. 49.

8. *Ibidem*.

Dans le cas de renouvellement d'un mandat, les évaluations sur le terrain par les pays fournisseurs de contingents offrent souvent de précieuses perspectives au Conseil de sécurité pour l'informer du réalisme des mandats et souligner les principales attentes en matière de performance. Les membres du Conseil de sécurité, les pays fournisseurs de contingents et le Secrétariat devraient participer à des consultations régulières en hautes directions et ce, notamment avec les preneurs de décisions des capitales si besoin est, pour les changements significatifs de mandats. Le Conseil de sécurité a récemment initié des séances informelles de dialogue avec les principaux contributeurs avant les renouvellements de mandats. Selon le rapport HIPPO, ce processus devrait être renforcé, soutenu et institutionnalisé⁹.

Enfin, le rapport HIPPO étend la notion de parties prenantes au-delà du dialogue triangulaire *stricto sensu* en abordant également la question de la collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales. En effet, le processus de mandat nécessite une collaboration accrue et un alignement fort entre les différentes organisations est nécessaire. Aujourd'hui, cette collaboration accrue s'impose surtout entre les Nations unies et l'Union africaine. Le succès de la mise en œuvre des processus de paix exige l'engagement de certains acteurs, autres que ceux des Nations unies. Pour les auteurs du rapport, le Conseil de sécurité devrait demander conseil ainsi que solliciter l'appui des États membres et des partenaires régionaux afin de soutenir l'exécution d'un mandat, en particulier lorsque le succès de la mission dépend de l'assistance essentielle d'une tierce partie.

Le rapport HIPPO conclut son analyse en formulant deux recommandations concrètes :

(1) Le Conseil de sécurité et le Secrétariat doivent redoubler d'efforts afin d'établir des consultations inclusives et significatives avec les fournisseurs de contingents pour assurer l'unité des efforts et un engagement commun envers le mandat. Ces consultations doivent prendre place à des niveaux supérieurs, y compris avec du personnel spécialisé, des experts, des responsables militaires de haut niveau en provenance des capitales si besoin.

(2) Le Conseil de sécurité et le Secrétariat doivent assurer un dialogue étroit et ce, en collaboration avec les organisations régionales compétentes avant d'autoriser un mandat, en particulier si l'opération régionale est déployée ou est sur le point de l'être¹⁰.

Pour certains observateurs, l'axe du rapport HIPPO traitant des partenariats est celui qui semble le plus prometteur et qui est le plus susceptible de connaître une mise en œuvre dans des délais relativement rapides.

9. *Ibidem*.

10. *Ibidem.*, p. 50.

Action pour la paix

À la suite de l'accession de M. Antonio Guterres au poste de Secrétaire général, *The Action for Peacekeeping* (A4P) est devenu le cadre de référence au sein duquel s'inscrivent les différents volets de suivi et de mise en œuvre du rapport HIPPO. Au cours de l'été 2018, une Déclaration d'intention a été adoptée sur la base de l'appel lancé par l'A4P. Ladite déclaration constitue une plateforme d'engagements des parties prenantes à l'égard des opérations de maintien de la paix en vue de les rendre plus efficaces¹¹.

À la date du 6 octobre 2018, la déclaration avait été signée par 151 États membres recouvrant cinq groupes régionaux des Nations unies, incluant douze pays d'accueil et comprenant les cinq membres du Conseil de sécurité. L'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation internationale de la francophonie et l'OTAN ont également exprimé leur soutien à la Déclaration.

Cette déclaration se concentre sur sept points clés. Celui qui nous intéresse dans cette note est celui qui traite de la collaboration¹².

En effet, la première des trois clauses de la Déclaration portant sur le sujet du partenariat met en avant l'importance du renforcement de la collaboration et de la planification des opérations de maintien de la paix entre les acteurs principaux tels que l'ONU et les organisations pertinentes internationales, régionales et sous-régionales concernées, y compris l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE). La deuxième clause souligne l'importance de l'engagement des pays où sont déployées des opérations du maintien de la paix en vue de construire une paix durable dans le respect des mandats octroyés par le Conseil de sécurité. Enfin, la troisième clause traite du personnel et de l'engagement des pays à améliorer l'entraînement, l'équipement et la préparation de ce personnel et ce, par le biais d'approches novatrices comme le dialogue triangulaire¹³.

Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix

Le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix (C34) est un organe subsidiaire de l'AG qui se veut un forum d'échange entre États membres actifs ou intéressés par les opérations de paix. Avec aujourd'hui une très large majorité des États membres présents en son sein, il représente donc un acteur annexe du dialogue triangulaire.

11. [Action for Peacekeeping: Making Good on Shared Commitments](#), *International Peace Institute*, 25 septembre 2018.

12. *Ibidem*.

13. Déclaration d'intentions partagées sur les opérations du maintien de la paix : <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpko-dfs-declaration-shared-commitments-unpeacekeeping-1812605e.pdf>

Pour Alexandra Novosseloff, le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix offre [...] un lieu de débat unique entre ceux qui décident (les États membres du Conseil de sécurité) et ceux qui contribuent au maintien de la paix (finances, troupes, policiers)¹⁴.

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34) n'omet pas la question du dialogue triangulaire au cours de ses travaux. Dans son rapport relatif à l'année 2017¹⁵, le Comité insiste notamment pour que les réunions avec les États contributeurs aient un caractère moins formel et donnent lieu à de véritables échanges sur le fond. Il suggère ainsi aux États fournisseurs de contingents de prendre une part plus importante dans les discussions, profitant de leurs compétences opérationnelles et leur expérience de terrain.

« Il souligne qu'il est urgent pour tous de coopérer pour rendre ces réunions plus productives, plus représentatives et plus fructueuses. Il estime qu'il y a lieu de mieux choisir les dates de ces réunions et d'améliorer leur fréquence et leur degré d'interaction et de transparence ainsi que la communication des informations entre partenaires, afin que le Conseil de sécurité prenne dûment en considération les avis de ceux qui agissent sur le terrain au moment de décider de mandats de maintien de la paix. »¹⁶

Le Comité spécial des OMP préconise en outre la diversification des mécanismes mis en place pour la consultation, comme des réunions officielles avant le renouvellement d'un mandat pour évaluer la situation sur place ou encore des réunions thématiques ou discussions informelles avec une place importante accordée aux pays fournisseurs de contingents. Avec la transformation du paysage des OMP (cf. Opération en Centrafrique, qui se heurte aux terroristes et trafiquants), ces mécanismes doivent donner les moyens aux États contributeurs d'intervenir dans la planification des OMP ou dans les ajustements nécessaires.

Ce rapport reprend aussi deux précédentes résolutions :

1. Résolution 2086 : Résolution adoptée au Conseil de sécurité. Elle constate que les échanges triangulaires ne sont pas assez renforcés. Il demandait déjà à l'Assemblée générale et aux pays fournisseurs de contingents d'augmenter leur participation active lors de « consultations ouvertes » et d'en augmenter la fréquence¹⁷.
2. Note du Président du Conseil de sécurité : cette résolution s'appuie sur le Groupe de travail du Conseil de sécurité. Elle réaffirme la volonté de coopération avec les parties prenantes des OMP, avec un appel à contribution large. Elle réaffirme le droit des pays fournisseurs de contingents de demander une réunion d'urgence en cas de menace à la sécurité des soldats sur place. La section est conclue par une félicitation pour la

14. [Comité des 34](#), Lexique du Réseau de recherche sur les opérations de paix.

15. Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix : Session de fond de 2018.
https://digitallibrary.un.org/record/1627951/files/A_72_19-FR.pdf

16. *Ibidem*, p. 77.

17. [http://undocs.org/fr/S/RES/2086\(2013\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2086(2013))

participation des parties aux réunions du Groupe de travail sur les OMP et de la continuité de celle-ci.¹⁸

« Le Comité spécial salue le travail du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix et souligne combien il importe que cette instance se prêle à la fois à des délibérations sur les questions thématiques et à des débats plus approfondis et de portée plus pratique sur des questions spécifiques de maintien de la paix. Il félicite le Conseil de sécurité de sa volonté de continuer de délibérer du projet de programme de travail annuel du Groupe (voir S/2017/507) avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. »¹⁹

Vers une acception élargie des parties prenantes aux opérations de paix

Dès juillet 2009, le rapport « Nouvel Horizon » avait mis en lumière la nécessité d'inclure dans les discussions des acteurs qui, de prime abord, n'avaient pas un rôle manifeste dans le processus des OMP. De son côté, lors de la réunion de haut niveau consacrée à la consolidation de la paix et au maintien de la paix en avril 2018, M. Guterres a plaidé pour « une approche large et inclusive impliquant les autorités des pays hôtes, les autorités régionales et sous-régionales, les institutions financières internationales, dont la Banque mondiale et d'autres donateurs multilatéraux, le milieu des affaires, la société civile et des acteurs locaux. »²⁰

On le voit, au-delà du dialogue triangulaire au sens strict, les opérations onusiennes contemporaines requièrent en réalité des consultations inclusives avec l'ensemble des parties prenantes – *stakeholders* – aux opérations de maintien de la paix et ce, bien au-delà du dialogue triangulaire lequel, bien entendu, conserve toute sa pertinence pour certains aspects concernant au premier chef les pays contributeurs.

Certes, ces différentes parties prenantes n'ont pas toutes le même objectif ni les mêmes moyens. Certaines jouent un rôle dans le processus de décision et d'autorisation des missions, d'autres dans les contributions (notamment financières), et d'autres encore interviennent en tant que partenaires de l'ONU. Toutes ces parties prenantes, bien que travaillant à des endroits différents et des niveaux variés sont indispensables chacune à leur échelle pour la réalisation globale d'une mission²¹.

La diversité des parties prenantes rend d'autant plus nécessaire la formulation d'une solution politique intégrée, la mise en place de mécanismes de coordination efficaces de sorte qu'une stratégie d'ensemble assure la cohésion des *stakeholders* et la cohérence de leur action²².

18. <http://undocs.org/fr/S/2017/507>

19. https://digitallibrary.un.org/record/1627951/files/A_72_19-FR.pdf, p. 78.

20. <https://news.un.org/fr/story/2018/04/1012212>

21. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/newhorizon.pdf>

22. *Ibidem*, p. 8.

L'importance de cette coopération a été régulièrement rappelée, notamment en 2016 dans la résolution 2282 du Conseil de sécurité notamment en matière de cohérence du mandat délivré et de synergie sur place²³.

Sur le plan du financement, au-delà des parts contributives des États membres, l'action de l'ONU est aussi soutenue par des organisations ou des fonds tiers tels que la Banque mondiale ou le Fonds pour la consolidation de la paix. Les OMP s'appuient aussi sur des donateurs ou sur le secteur privé, la diversification de l'investissement permet en effet d'en atténuer les risques²⁴.

Cette coopération était déjà inscrite dans la résolution 2086 (2013) qui incitait à « Coopérer et se coordonner avec les organismes, fonds et programmes des Nations unies, ainsi qu'avec tous les partenaires concernés, notamment les institutions financières internationales et les donateurs, pour aider le gouvernement et les organismes publics compétents du pays hôte à élaborer des politiques, plans et stratégies de réduction de la pauvreté et de développement économique, compte tenu des particularités de chaque situation. »²⁵

Recommandations

Le poids qui pèse sur les opérations de maintien de la paix est énorme. La multiplicité des acteurs ou parties prenantes, ayant des intérêts convergents mais aussi parfois divergents, complique le bon fonctionnement. C'est dans ce but que le dialogue triangulaire a été instauré en 2001 et qu'il ne cesse d'être approfondi depuis²⁶.

Cependant, il n'en reste pas moins que le remaniement des institutions de ce dialogue n'est pas terminé, comme en atteste la restructuration opérée début 2019.

« Pour remédier à la fragmentation des activités, il est prévu de passer d'un fonctionnement en départements séparés à un modèle intégré reposant sur la collaboration étroite de deux départements : le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix », avance le Secrétaire général. Cette restructuration, approuvée le 5 juillet 2018 par l'Assemblée générale, sera mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019.

Une structure politique et opérationnelle régionale unique, commune aux deux départements, sera chargée de la gestion de toutes les activités politiques et opérationnelles ayant trait à la paix et à la sécurité. »²⁷

23. [https://undocs.org/fr/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2282(2016))

24. [https://undocs.org/fr/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2282(2016))

25. [http://undocs.org/fr/S/RES/2086\(2013\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2086(2013))

26. <https://www.un.org/press/fr/2018/agpk232.doc.htm>

27. <https://news.un.org/fr/story/2018/12/1032561>

Cette mutation structurelle du secrétariat est peut-être l'occasion de revitaliser le dialogue triangulaire dont la nécessité a été maintes fois soulignée mais qui n'a pas encore trouvé de modalités satisfaisantes. De nombreuses réunions sont certes organisées à l'initiative du Secrétariat et du Conseil mais, d'une part, les pratiques tardent à s'institutionnaliser et demeurent trop dépendantes de la bonne volonté des acteurs et, d'autre part, les rencontres entre parties prenantes ne produisent pas le dialogue effectif escompté. Réunir des représentants de parties prenantes autour d'une table constitue en effet une condition nécessaire mais non suffisante pour un dialogue utile. Encore faut-il que les acteurs interagissent et développent des échanges pertinents, produisant des effets utiles pour l'efficacité des opérations.

Voici, pour conclure, quatre suggestions concrètes susceptibles de contribuer à atteindre cet objectif :

1. Un agenda adapté

L'agenda lié aux opérations de paix est essentiellement dicté par les P5 en fonction de leurs intérêts et de leurs contraintes. Or, la plupart des pays contributeurs disposent de moyens logistiques, diplomatiques et en expertise militaire considérablement moins importants que ces derniers. Il importe par conséquent que l'agenda des consultations entre parties prenantes prenne en compte le temps nécessaire pour l'ensemble des participants de prendre connaissance des questions à l'ordre du jour et de se préparer de façon appropriée à la tenue du dialogue.

2. Un dialogue institutionnalisé mais informel

Le dialogue triangulaire doit s'inscrire dans le flot des procédures new-yorkaises de façon à ne pas dépendre des intérêts de certains acteurs, des particularités de l'une ou l'autre présidence, des compétences de tel *penholder*. Mais il doit demeurer informel de façon à ne pas heurter de front ceux qui, parmi les États membres, sont soucieux de ne pas voir les décisions relatives aux opérations de maintien de la paix échapper au Conseil de sécurité.

3. Un format agile orienté vers l'efficacité opérationnelle

La stratégie politique est du ressort exclusif du Conseil de sécurité. Le dialogue avec les parties prenantes doit donc se focaliser sur les aspects concrets et privilégier les échanges entre experts plutôt que les déclarations formelles des représentants permanents. En fonction de l'ordre du jour, les compositions des délégations seront adaptées (niveau et nombre d'experts par pays, présence ou non du chef de délégation).

4. Une implication de la présidence du Conseil de sécurité

Pour certains, il serait préférable que les réunions avec les pays contributeurs soient convoquées par la présidence en exercice du Conseil de sécurité et non par le pays *penholder*. Les réunions pourraient se tenir dans la petite salle utilisée par le Conseil pour ses consultations informelles, réputées pour favoriser les échanges directs en raison de son exigüité. Le Secrétariat y présenterait le contexte politico-militaire, le *penholder* ferait le point sur les négociations en cours (mandat initial, renouvellement ou révision) avant que les autres parties prenantes puissent exprimer leurs préoccupations²⁸.

L'auteur

Michel Liégeois est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et 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.

28. Alexandra Novosseloff, [Triangular Cooperation – Key to All](#), in *Global Peace Operations Review*, 10 novembre 2015.

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

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

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

