



Assemblée générale

Distr. générale
22 décembre 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session
Point 33 de l'ordre du jour
Étude d'ensemble de toute la question
des opérations de maintien de la paix
sous tous leurs aspects

Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans son rapport de 2009 (A/63/19), le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a prié le Secrétaire général de présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui y figuraient. Le rapport qui suit fait le point sur les progrès accomplis dans l'application de ces recommandations et dans la restructuration et le renforcement des opérations de maintien de la paix, et propose un programme d'action commun visant à assurer l'efficacité de ces opérations en précisant les mesures qui doivent être prises immédiatement pour le mettre en œuvre.



I. Introduction

1. En 2009, les besoins opérationnels en matière de maintien de la paix ont continué d'augmenter. Les effectifs des 17 missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix ont augmenté pour dépasser 118 000 (83 414 militaires, 12 700 policiers et 22 421 civils). À cela s'ajoute le fait que les mandats ne cessent de se complexifier et que les déploiements s'opèrent dans des conditions souvent difficiles. Or, bien souvent, il existe un décalage entre ces besoins importants et les capacités et ressources disponibles.

2. La sécurité et la sûreté du personnel sur le terrain sont une préoccupation constante et grandissante. Les problèmes de sécurité dans des régions comme l'Afghanistan et le Darfour entravent la capacité de l'ONU à s'acquitter de ses mandats. Partout, la nature des menaces contre la sécurité a évolué, et les attaques contre le personnel de l'ONU se sont multipliées. La criminalité organisée internationale et le banditisme local, y compris les enlèvements de membres du personnel national et international, aggravent encore cette nouvelle situation. Les récents attentats à Kaboul et au Darfour, par exemple, montrent bien que le personnel de l'ONU sur le terrain est de plus en plus la cible privilégiée d'attaques meurtrières.

3. Deux missions, la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) et l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) terminent leur déploiement dans des conditions difficiles. À l'instar de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), elles ne disposent pas de moyens suffisants, notamment en matière aérienne, pour pouvoir mener à bien leur mandat. Ces lacunes sont d'autant plus problématiques qu'elles ont pour mandat d'agir avec rapidité et fermeté sur de vastes théâtres d'opération pour s'acquitter des tâches essentielles qui leur ont été confiées, comme la protection des civils, en particulier contre les violences sexuelles.

4. Parallèlement, plusieurs missions ont accompli des progrès dans le domaine du rétablissement de la sécurité et de l'appui aux processus politiques, ce qui a parfois permis d'ajuster la présence de l'ONU sur le terrain. Au cours de l'année écoulée, le processus de paix au Burundi a bien avancé, et le Département des opérations de maintien de la paix transfèrera l'administration du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) au Département des affaires politiques le 1^{er} janvier 2010. Au Kosovo, la présence de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a été considérablement réorganisée, et la Mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX) a repris un certain nombre d'activités liées à l'instauration de l'état de droit. Au Libéria, grâce aux progrès réalisés dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité, de l'état de droit et du développement économique, la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) a pu entamer la troisième phase de son retrait, qui doit s'achever en mai 2010. Une mission, la Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG), a été fermée, aucun accord n'ayant été trouvé au Conseil de sécurité sur son avenir. La liquidation de la Mission a pris fin en octobre 2009.

5. En Côte d'Ivoire, le processus de paix a bien évolué ces derniers mois. La tenue d'élections libres et régulières, au premier trimestre 2010 si tout se passe bien,

devrait marquer un tournant décisif. En Haïti, la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a continué à assurer les conditions de sécurité nécessaires pour appuyer les avancées dans les domaines de l'état de droit et du développement économique. Il est désormais crucial de préserver cette dynamique afin que les Haïtiens puissent bénéficier des dividendes sociaux et économiques de la paix.

6. Plusieurs missions doivent toujours faire face à une multitude de problèmes politiques et sécuritaires, dont la plupart devraient demeurer pressants en 2010. La situation au Soudan, par exemple, restera une priorité essentielle, alors que des élections nationales doivent se tenir en avril 2010, que plusieurs référendums sont prévus en 2011 et que les efforts en vue d'un accord de paix au Darfour se poursuivent. D'immenses difficultés attendent également la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), où l'une des tâches essentielles est désormais d'aider les institutions afghanes à renforcer leurs capacités dans tous les domaines de la gouvernance, avec le soutien de la communauté internationale. En République démocratique du Congo, même si la fin de la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) a marqué une évolution positive en 2009, la situation dans l'est n'en demeure pas moins extrêmement instable.

7. L'année 2010 marque le dixième anniversaire du Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, dit « rapport Brahimi ». Le Secrétariat s'est employé à mettre en œuvre les réformes recommandées dans ce rapport et approuvées par les États Membres, notamment par l'exécution du programme de réforme intitulé « Opérations de paix 2010 » de 2005 (voir A/60/696, par. 6 à 21) et par la restructuration et le renforcement des capacités du Siège depuis 2007. Nous entendons poursuivre ces réformes tout en nous adaptant aux nouveaux défis qui nous sont posés. C'est dans ce contexte que le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont lancé l'initiative « Nouveaux horizons » (voir www.un.org/fr/peacekeeping/newhorizon.shtml), afin d'inviter les États Membres à définir le nouveau programme des Nations Unies en matière d'opérations de maintien de la paix.

8. Il s'agit d'arrêter, par le dialogue entre les partenaires du maintien de la paix, une série de priorités communes visant à renforcer les opérations de maintien de la paix, et de les traduire en mesures concrètes et résultats tangibles sur le terrain. Jusqu'à présent, ce dialogue entre les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police, le Conseil de sécurité et le Secrétariat, a débouché sur la définition d'un certain nombre de priorités à court et moyen terme. Nous espérons toutefois que grâce à ce dialogue, il sera possible de continuer à déterminer des priorités communes pendant encore de nombreuses années.

9. Sur la base de ces priorités, le présent rapport, ainsi que son additif, a pour objet de proposer un programme d'action commun visant à assurer l'efficacité des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et de préciser les mesures qui doivent être prises immédiatement pour le mettre en œuvre. Il fait le point sur les progrès accomplis jusqu'à aujourd'hui pour réformer et renforcer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Pour assurer l'efficacité future des opérations de maintien de la paix, quatre axes prioritaires se dégagent : donner des orientations sur les tâches essentielles; mobiliser et renforcer les capacités nécessaires pour obtenir des résultats optimaux sur le terrain; adapter le système d'appui de l'ONU

pour en assurer l'efficacité et permettre la bonne utilisation des ressources; mieux planifier, gérer et contrôler les missions de maintien de la paix des Nations Unies.

II. Définir des orientations pratiques sur les rôles essentiels des opérations de maintien de la paix modernes

10. Pour que les opérations de maintien de la paix puissent mener à bien les tâches qui leur sont confiées, il est essentiel de leur donner des orientations claires. Aussi le Secrétariat s'est-il efforcé, ces dernières années, de définir des orientations cohérentes pour guider les opérations sur le terrain. Toutefois, pour trois domaines d'action intersectoriels essentiels, il convient de préciser davantage ce que l'on est raisonnablement en droit d'attendre de missions de maintien de la paix modernes. Ces domaines sont : la protection des civils, le maintien de la paix robuste, et les premiers efforts de consolidation de la paix.

A. Protection des civils

11. L'engagement de la communauté internationale à protéger les civils dans les conflits armés découle des principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies. La protection des civils incombe en premier lieu aux gouvernements des pays hôtes. Cela étant, dans de nombreuses situations de conflit ou de sortie de conflit, les missions de maintien de la paix se voient chargées d'assurer la protection de civils exposés à une menace imminente de violences physiques. Huit missions sont actuellement dans ce cas. Or, les directives pour les aider dans cette entreprise difficile sont insuffisantes.

12. Comme demandé par le Comité spécial à sa session de 2009¹, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont dressé le bilan des enseignements tirés de l'expérience acquise par le personnel des missions et par les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police. Ce bilan, dont une étude indépendante commandée par le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, a apporté un éclairage précieux sur les concepts opérationnels, la formation, les ressources et le soutien logistique nécessaires.

13. De ce bilan, il ressort notamment clairement qu'une stratégie de protection des civils à l'échelle de la mission, reposant sur une analyse rationnelle des menaces et sur des systèmes d'alerte rapide, est essentielle pour prévenir ou anticiper les situations susceptibles de porter atteinte à la sécurité des civils. Il est vital d'évaluer les menaces potentielles qui pèsent sur la population civile, les types et les formes de violence, ainsi que les mobiles et les *modus operandi* de leurs auteurs. La prévention des conflits est également au cœur d'une telle stratégie. Un certain nombre de missions ont expérimenté des pratiques novatrices dans ce domaine. Ainsi, l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour organise des patrouilles pour protéger les femmes qui ramassent du bois. De son côté, la Mission des Nations Unies au Soudan cartographie les routes d'immigration saisonnière et

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 19* (A/63/19), par. 128.

met en place des stratégies d'atténuation plusieurs mois avant le début des mouvements nomades, dans le cadre d'une stratégie de prévention qui passe par des négociations initiales avec les nomades et les fermiers qui pourraient s'affronter.

14. Une capacité d'intervention rapide pour contenir et contrôler les situations avant qu'elles ne deviennent ingérables est un autre élément important. En établissant des voies de communication 24 heures sur 24 avec les communautés installées sur leurs zones de déploiement, certaines forces de maintien de la paix sont parvenues à prévenir des attaques imminentes. Les efforts de protection sont également facilités lorsque l'action de toutes les composantes de la mission – militaire, policière et civile – est concertée, comme en témoignent les équipes conjointes de protection auxquelles la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo a désormais largement recours.

15. Cependant, l'un des enseignements fondamentaux de cette analyse est qu'il est nécessaire d'élaborer un concept opérationnel de base pour la mise en œuvre des mandats concernant la protection des civils afin de guider la planification des missions, l'allocation des ressources, ainsi que l'instruction et l'entraînement avant le déploiement et sur le théâtre d'opérations.

16. L'analyse réalisée a permis de recueillir les informations pratiques nécessaires pour élaborer un concept d'opérations garantissant que toutes les parties intéressées – pays fournisseurs de forces militaires ou de police, missions sur le terrain, Conseil de sécurité et Secrétariat – comprennent de la même façon ce que sa mise en œuvre suppose.

17. Ce projet de concept opérationnel classe les activités de protection des civils menées par les missions dans quatre catégories. La première catégorie recouvre les activités liées au mandat fondamental de la mission qui est d'appuyer la mise en œuvre d'un accord de paix. Un environnement pacifique et des autorités nationales capables d'agir et de réagir constituent les meilleures formes de protection. La deuxième catégorie regroupe les activités liées à la responsabilité de la mission en matière de protection physique des civils et énonce les mesures de prévention ou d'intervention à prendre lorsque des civils sont exposés à une menace imminente de violences physiques.

18. La troisième catégorie rassemble les activités qui visent à assurer le respect des droits individuels (surveillance du respect des droits de l'homme, protection de l'enfance, lutte contre la violence sexuelle et sexiste, coordination de l'aide humanitaire). La quatrième catégorie englobe les activités qui visent à appuyer les efforts nationaux tendant à instaurer un environnement qui améliore la sécurité physique des civils et la protection durable de leurs droits, notamment les efforts menés par les autorités nationales pour instaurer l'état de droit, exercer leur autorité sur l'ensemble de leur territoire et combattre l'impunité. Les activités de protection regroupées dans ces différentes catégories se renforcent mutuellement et sont souvent menées simultanément.

19. Les forces de maintien de la paix ont un rôle unique à jouer pour aider les autorités nationales à exercer la responsabilité qui est la leur de protéger les civils. Pour ce faire, il faut dès le départ que les partenaires comprennent bien les mandats assignés par le Conseil de sécurité pour ce qui est de la protection des civils exposés à une « menace imminente » de violences physiques. La prévention peut être l'un des outils les plus efficaces pour mettre en œuvre les mandats relatifs à la protection

des civils, et l'expérience tend à montrer que l'expression « menace imminente » ne doit pas seulement désigner le moment où les civils sont directement exposés à une violence physique. De la même façon, les réserves relatives à la protection des civils « dans les limites des capacités et des zones de déploiement » doivent également être définies. Le Secrétariat attend avec beaucoup d'intérêt de poursuivre ces travaux au cours de la prochaine session du Comité spécial.

B. Maintien de la paix robuste

20. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déroulent souvent dans des environnements instables où règne une violence sporadique persistante et où le risque de reprise des hostilités est très élevé. La multiplicité des parties au conflit, y compris la présence d'acteurs non étatiques et de milices armées, accroît le nombre d'obstacles aux processus de paix, et la crédibilité d'une mission peut être mise à rude épreuve par d'éventuels éléments perturbateurs.

21. Actuellement, la complexité des mandats de maintien de la paix se traduit également par de nouvelles exigences pour les missions. Désarmer et démobiliser les anciens combattants, aider à rétablir et maintenir la sécurité publique, aider les États à exercer leur autorité sur l'ensemble de leur territoire, contribuer à instaurer une bonne gouvernance, former et assurer le suivi des services de police des pays hôtes, surveiller les frontières, prendre des mesures dissuasives pour réduire la violence et la criminalité sont autant de tâches qui exigent un niveau d'activité et de capacité, ou de robustesse, que n'ont pas les forces de maintien de la paix statiques classiques.

22. Si les pays fournisseurs de forces militaires ou de police réclament souvent de meilleures directives et capacités pour accomplir ces tâches, il n'existe pas de vision concertée du maintien de la paix robuste pour ce qui est de sa portée et de son application pratique. De ce fait, les efforts faits pour donner aux missions les orientations, les capacités et l'appui dont elles ont besoin pour réaliser ces tâches restent insuffisants.

23. Au cours de l'année écoulée, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont sollicité les vues des missions, des pays fournisseurs de forces militaires ou de police ainsi que des membres du Conseil de sécurité pour définir plus clairement le concept de robustesse et ses applications pratiques aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Trois grands axes d'orientation se dégagent. En premier lieu, le maintien de la paix robuste n'est pas qu'une affaire militaire. Il s'agit d'une stratégie politique et opérationnelle qui marque la détermination d'une opération de maintien de la paix à mettre en œuvre son mandat et, le cas échéant, à dissuader toute menace contre un processus de paix en cours face à la résistance d'éventuels éléments perturbateurs. Autrement dit, sont concernées toutes les composantes de la mission, placées sous la direction et la coordination des hauts responsables des missions.

24. En deuxième lieu, et comme corollaire, le maintien de la paix robuste est un dispositif qui implique un grand nombre d'activités autres que militaires. Dans la mise en œuvre du mandat, la robustesse peut se manifester de bien des manières : par le recours au dialogue et à la négociation politiques pour relancer un processus de paix chancelant; par l'adoption de sanctions ciblées contre les auteurs de troubles identifiés; par un soutien et une incitation aux efforts de réconciliation

nationale; par la mise en place des activités initiales de consolidation de la paix afin que les populations locales puissent recueillir les premiers fruits de la paix.

25. En troisième lieu, le maintien de la paix robuste ne se confond pas avec l'imposition de la paix. Les principes qui le gouvernent restent ceux du maintien de la paix classique : consentement du gouvernement hôte, impartialité, non-recours à l'emploi de la force, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense de la mission. S'il faut recourir à l'emploi de la force, cet emploi s'opère au niveau opérationnel, tactique, au cas par cas et dans le plein respect de ces principes.

26. L'importance d'une approche robuste a été soulignée dans le rapport Brahimi, qui a relevé que les forces de maintien de la paix de l'ONU devaient « être en mesure d'affronter sur place les forces rémanentes de la guerre et de la violence avec les moyens et la volonté de les vaincre ». Dans ce contexte, le maintien de la paix robuste peut s'analyser comme le dispositif adopté par une mission pour démontrer sa volonté et sa capacité de dissuader et de combattre, y compris par l'emploi de la force si nécessaire, tout ce qui pourrait entraver la mise en œuvre de son mandat.

27. Dès lors, il faut s'employer durablement à appuyer les missions dans la mise en place d'un dispositif robuste. Les enseignements et la réalité du terrain ont permis de mettre en évidence cinq conditions indispensables à une bonne mise en œuvre : a) une consultation renforcée avec les pays fournisseurs de forces militaires ou de police avant et pendant le déploiement, pour veiller à ce que tous les intéressés comprennent bien les tâches confiées et soient prêts à les exécuter intégralement; b) une chaîne de commandement cohérente et responsable, ainsi qu'une souplesse suffisante dans la conduite des opérations, pour permettre une planification et une intervention efficaces sur le terrain; c) des capacités d'information et d'analyse renforcées sur le terrain et au Siège pour aider les missions à détecter, dissuader et combattre les menaces contre la paix; d) un meilleur soutien logistique sur le terrain, notamment des ressources suffisantes en matière de transport et de communication, pour mettre en œuvre concrètement un dispositif robuste; e) des mécanismes de sûreté et de sécurité renforcés pour assurer en permanence la protection du personnel des opérations de maintien de la paix.

28. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions travaillent à l'élaboration d'une note de synthèse sur la portée et la signification concrète du concept de maintien de la paix robuste, en vue de consultations avec les partenaires du maintien de la paix qui doivent se tenir avant et pendant la prochaine session du Comité spécial. Il s'agit là d'une première étape décisive, qui vise à donner des orientations aux forces de maintien de la paix sur ce qu'est le maintien de la paix robuste et à réfléchir aux questions d'instruction et d'entraînement, de logistique et autres aspects de l'application de ce concept sur le terrain. J'attends avec intérêt les discussions avec le Comité spécial pour mieux cerner ce concept.

C. Tâches de consolidation de la paix entreprises par des opérations de maintien de la paix

29. Le Comité spécial a constaté qu'il fallait planifier et mener les activités de consolidation de la paix confiées à une mission de maintien de la paix en consultation avec le gouvernement hôte et d'une manière qui favorise la

consolidation de la paix après un conflit et l'avènement d'une paix et d'un développement durables. Le rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304) dresse un bilan global de l'approche du système des Nations Unies sur la question. On y trouve certains des domaines de priorité pour lesquels l'appui anticipé et coordonné de l'ONU est généralement nécessaire. Les forces de maintien de la paix jouent un rôle crucial dans ce cadre. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles sont souvent chargées, de concert avec les partenaires, d'aider les autorités nationales à assurer une sécurité et une sûreté de base, notamment par leur action dans les domaines suivants : désarmement, démobilisation et réintégration, lutte antimines, police, administration pénitentiaire, justice, réforme du secteur de la sécurité, rétablissement des fonctions vitales de l'État et fourniture de services de base. Parfois, les missions de maintien de la paix contribuent à des activités plus larges pour soutenir le développement économique et social, qui est un élément indispensable aux premiers stades de la consolidation de la paix.

30. Comme l'a fait remarquer le Comité spécial, la cohérence et la synergie entre tous les acteurs sont essentielles à la fourniture efficace de cet appui. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine. Pour chaque opération de maintien de la paix, le Département des opérations de maintien de la paix joue un rôle directeur dans la mise en place de processus de planification intégrés pour appuyer une approche coordonnée de l'ONU dans les environnements d'après conflits, notamment par l'élaboration d'un cadre stratégique intégré qui définit les domaines de priorités de l'appui coordonné de l'ONU en matière de consolidation de la paix pour la mission et l'équipe de pays des Nations Unies.

31. Une action intégrée ne peut réussir que si chaque acteur sait exactement ce qu'il doit faire, est en mesure de le faire et le fait en coopération avec les partenaires. C'est pourquoi le Département des opérations de maintien de la paix travaille à la définition d'une stratégie pour les premières activités de consolidation de la paix menées par les forces de maintien de la paix. Cette stratégie sera axée sur la police, l'état de droit, le désarmement, la démobilisation et la réintégration ainsi que la réforme du secteur de la sécurité, et visera à aider les missions à établir les priorités de mise en œuvre de mandats complexes et à déterminer l'ordre dans lequel doivent se dérouler les activités dans ces domaines clefs. À l'appui de la mise en œuvre de cette stratégie élargie, le Département des opérations de maintien de la paix travaille également à l'élaboration d'orientations spécifiques, notamment d'un cadre stratégique pour les fonctions de police internationale des forces de maintien de la paix, des orientations pour déterminer les capacités et les besoins des secteurs nationaux de la justice, de nouveaux modules de Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration pour analyser les liens avec les autres processus d'après conflit tels que la réforme du secteur de la sécurité.

32. Pour que les forces de maintien de la paix puissent exécuter les tâches initiales de consolidation de la paix qui leur sont confiées, quatre autres aspects doivent être pris en compte. Le premier porte sur les capacités requises. Les premières tâches essentielles de consolidation de la paix, telles qu'énoncées dans le rapport du Secrétaire général (A/63/881-S/2009/304), supposent des experts civils bien formés et préparés qui peuvent être déployés rapidement et travailler dans le cadre d'une action intégrée de mise en œuvre des mandats du Conseil de sécurité. Une force de police permanente, assistée d'un petit nombre de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires, aiderait à répondre à ce besoin pressant.

33. Le deuxième aspect est la nécessité de travailler efficacement avec les partenaires (organisations régionales, institutions financières internationales et organisations de développement bilatérales et multilatérales). La Commission de consolidation de la paix peut jouer un rôle précieux pour favoriser la coordination internationale dans les contextes d'après conflit.

34. Troisièmement, il importe de disposer des ressources adéquates pour mener les premières activités de consolidation de la paix. Nombre de tâches initiales de consolidation de la paix confiées aux forces de maintien de la paix, telles que la réhabilitation des prisons ou la formation des policiers, supposent actuellement la mobilisation de ressources financières supplémentaires. Le Fonds pour la consolidation de la paix peut assurer un financement catalyseur pour ces tâches. Il est essentiel que ce fonds et d'autres soutiennent les premiers efforts de consolidation de la paix dans les environnements d'après conflit.

35. Quatrièmement, les forces de maintien de la paix n'ont pas vocation à consolider la paix à long terme. La définition d'objectifs convenus entre les autorités nationales, la mission et l'équipe de pays des Nations Unies est utile pour assurer le suivi des progrès accomplis, pour préparer la transmission des tâches et responsabilités des forces de maintien de la paix aux partenaires nationaux et aux partenaires du développement, mais aussi pour déterminer les carences graves d'une initiative plus vaste de consolidation de la paix. Le Département des opérations de maintien de la paix a commencé à recueillir les enseignements tirés par les missions des difficultés que pose la consolidation de la paix, pour aider dans un premier temps les missions à planifier et mettre en œuvre une transition durable et efficace vers la consolidation de la paix à long terme.

III. Acquérir les capacités requises

36. Des directives plus claires ne permettront pas à elles seules aux forces de maintien de la paix de s'acquitter efficacement des tâches critiques qui relèvent de leur mandat. Pour cela, il faudra également veiller à ce que le personnel soit bien formé et préparé, sache faire preuve de souplesse, puisse être rapidement déployé et dispose des moyens et des systèmes d'appui nécessaires.

37. L'adoption d'une démarche globale liant la formation et l'évaluation du personnel aux difficultés d'exécution des tâches s'impose pour renforcer les capacités nécessaires à la conduite d'opérations de maintien de la paix modernes, ainsi que pour orienter le renforcement des modalités d'appui et des mesures d'incitation.

38. Dans l'immédiat, je vous prie d'autoriser le Secrétariat à poursuivre l'élaboration d'une telle démarche, dont la mise en œuvre sera longue, exigera un engagement soutenu, et ne pourra se faire qu'avec l'appui et la participation active des fournisseurs d'effectifs militaires ou de police.

A. Comblar les lacunes graves en termes de capacités

39. Notre première priorité doit être de combler les graves lacunes qui freinent l'action des missions en cours. Le manque de ressources essentielles entrave l'exécution effective des mandats des forces de maintien de la paix. Ainsi, le

manque de moyens de transport aérien et de surface, et notamment d'hélicoptères militaires de manœuvre, d'aéronefs militaires et de drones entrave la mobilité du personnel; et le manque de matériel indispensable, de capacités de soutien autonome et de moyens de collecte de renseignements empêche le personnel militaire d'apprécier correctement la situation sur le terrain.

40. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont répertorié les lacunes importantes et déterminé les besoins prioritaires en matériel et en personnel militaire, civil et de police. Les listes qu'ils ont établies seront régulièrement mises à jour et communiquées aux États Membres, et ils continueront d'examiner les moyens d'informer les États Membres des ressources nécessaires, afin de faciliter la tâche des pays qui envisagent de contribuer aux opérations de maintien de la paix et de les aider à planifier l'appui qu'ils comptent apporter sur le plan de la formation et du matériel. Une base large et fiable de contributeurs est en effet absolument indispensable pour combler les lacunes existantes et s'assurer des capacités suffisantes pour l'avenir.

B. Définir des normes de capacités et de performance

41. L'exécution efficace des opérations de maintien de la paix n'est pas uniquement une question de chiffres; elle dépend aussi de la clarté des exigences requises. Pour dûment préparer et exécuter leurs missions sur le terrain, les soldats de la paix et les institutions qui les forment doivent connaître les normes de base relatives aux capacités requises pour chacun des éléments fondamentaux d'une opération de maintien de la paix. Définir de telles normes permettra de mieux cibler les besoins en matière de formation et de matériel. Les commandants, qui doivent pouvoir déterminer le niveau de compétences et d'efficacité requis du personnel de l'ONU, des officiers et des contingents, doivent aussi pouvoir se reporter à des critères précis.

42. Avec le soutien des États Membres, nous avons déjà commencé à examiner et à modifier les fonctions, les capacités et le niveau de préparation requis des unités de police constituées. Le Bureau des affaires militaires a commencé à définir les tâches dont doivent impérativement s'acquitter les composantes militaires des opérations de maintien de la paix. Toutes les normes opérationnelles de base doivent être établies sur la base de scénarios réels auxquels sont confrontés les pays contributeurs exécutant des missions sur le terrain.

43. L'élaboration de critères strictes en matière de capacités et de résultats nécessitera un engagement soutenu. Une première série de projets pilotes visant à définir des normes de base pour un petit nombre de composantes des opérations de maintien de la paix pourrait constituer un point de départ pour l'année à venir. Nos commandants militaires sur le terrain nous ont déjà indiqué dans quels domaines ils estimaient que les besoins de critères précis et de formation étaient les plus urgents. Dans les mois qui viennent, nous continuerons à solliciter l'avis de fournisseurs d'effectifs militaires ou de police expérimentés sur les domaines dans lesquels la performance pose plus particulièrement problème.

C. Comblir les lacunes graves en matière de personnel

44. L'établissement de directives et de normes opérationnelles plus claires facilitera l'exécution effective de notre mandat, et nous permettra de trouver le personnel civil disposant des compétences et qualifications requises. La mise en place d'un nouveau système de gestion des aptitudes au premier trimestre de 2010 permettra d'améliorer et d'intégrer les procédures de repérage, de recrutement, de sélection ainsi que de gestion de la relève du personnel civil. Basé sur un processus de planification stratégique renforcé, ce nouveau cadre amélioré contiendra des fichiers de personnel civil pouvant être recruté et déployé immédiatement, ayant préalablement été approuvé par un organe central de contrôle. Ces améliorations qualitatives accéléreront le déploiement sur le terrain de personnel civil compétent et souple. Les réformes des ressources humaines approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/250, qui prévoient la rationalisation du régime contractuel, ont permis de créer un régime unique pour tous les fonctionnaires du Secrétariat, qu'ils soient sur le terrain ou au Siège. La capacité d'attirer et de retenir du personnel civil, et en particulier des cadres supérieurs et des spécialistes, dépend néanmoins largement de la possibilité de lui offrir un ensemble de prestations compétitif. Plus de 90 % du personnel sur le terrain est affecté dans des lieux déconseillés aux familles. Partant, il faut faire preuve de davantage de souplesse lorsqu'il s'agit d'autoriser ou non la présence des familles dans les missions, et indemniser les fonctionnaires affectés à des missions déconseillées aux familles des frais associés au maintien d'une résidence séparée en dehors de leur lieu d'affectation. Il est nécessaire d'offrir des incitations pour encourager le déploiement rapide et la mobilité continue et à long terme du personnel vers les lieux d'affectation déconseillés aux familles, qui sont souvent dangereux. Un ensemble complet et intégré de prestations permettrait non seulement de renforcer la capacité de l'Organisation d'attirer et de retenir du personnel compétent et prêt à être rapidement déployé, mais aussi de favoriser la mobilité entre le Siège et les organismes, fonds et programmes de l'ONU, d'une part, et les missions sur le terrain, d'autre part, et de mettre en place des mécanismes de déploiement rapide, sous forme notamment d'arrangements relatifs aux forces et moyens en attente et de fichiers de personnel en attente, y compris pour les postes de haut niveau et les postes spécialisés.

45. Compte tenu du succès de la Force de police permanente, il est essentiel d'adopter dès le départ une démarche coordonnée et intégrée de renforcement de l'état de droit qui permette de déployer rapidement des capacités judiciaires et pénitentiaires. Les vastes réformes de la gestion des ressources humaines mises en place par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions faciliteront le déploiement de personnel pour satisfaire aux nouveaux besoins sur le terrain. On continuera néanmoins de manquer de personnel civil doté de certaines compétences essentielles et spécialisées dans les domaines judiciaire et pénitentiaire, lesquelles pourraient venir à manquer en cas de besoin urgent. Il faudrait donc adjoindre à la Force de police permanente, dont les effectifs devraient être légèrement augmentés, un petit nombre de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires sur le terrain, basés à Brindisi. Conformément aux résolutions 61/279 et 63/250 de l'Assemblée générale, la nomination de ces fonctionnaires devra être approuvée par un organe central de contrôle. Leurs conditions d'emploi prévoient leur transfert d'une mission à une autre, en tant que de besoin, et leur déploiement en urgence. Le Département des opérations de

maintien de la paix fournira au Comité spécial des informations plus détaillées sur ce point lors de sa session de fond de 2010.

46. Étant donné que la demande en matière de déploiement rapide en début de mission concerne souvent des compétences spécialisées qui risquent de ne pas être immédiatement disponibles en interne ou une rapidité de réaction que ne permettent pas les capacités existantes, la stratégie globale d'appui aux missions consistera essentiellement à recourir à des capacités humaines externes pour compléter les capacités internes, apporter des qualifications non immédiatement disponibles au sein de l'Organisation, et répondre à des besoins de déploiement urgent. Ces capacités externes pourraient comprendre des unités militaires d'appui, des consultants, des vacataires, des entreprises commerciales, des Volontaires des Nations Unies, ou des partenaires de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres organisations. Les fonctionnaires nationaux pourraient également être une source de capacités de déploiement rapide. Le recours à du personnel fourni à titre gracieux continue cependant d'être soumis aux conditions fixées par l'Assemblée générale.

D. Formation

47. Les améliorations apportées par la stratégie de formation au maintien de la paix de l'ONU permettront de lier plus efficacement les critères de résultats aux formations reçues avant et pendant les missions. Afin d'établir des mécanismes clairs d'uniformisation de la formation au maintien de la paix dans tous les États Membres, le Département des opérations de maintien de la paix a adopté en octobre 2009 une politique d'appui à la formation des effectifs militaires et de police préalablement à leur déploiement, assortie d'instructions permanentes concernant l'identification des besoins en matière de formation, des équipes mobiles d'appui à la formation et la formation de formateurs. Cette politique, élaborée en collaboration avec les États Membres, définit clairement les services d'appui à la formation fournis par le Département des opérations de maintien de la paix et les domaines dans lesquels ce dernier s'efforcera de faciliter la coopération entre les États Membres en vue d'améliorer leurs capacités de formation et de combler les lacunes existantes en matière de formation ou de matériel.

48. En 2009, le Département des opérations de maintien de la paix a également publié les premières normes concernant la formation devant être dispensée aux agents de police préalablement à leur déploiement dans le cadre de missions de l'ONU, ainsi qu'un programme temporaire pour la formation des unités de police constituées. Le matériel afférent à la formation de base de l'ensemble du personnel (agents de police, militaires et civils) et à la formation spécialisée des forces de police a été distribué aux États Membres, et tous les partenaires concernés peuvent y accéder à partir de la plate-forme de ressources du maintien de la paix (<http://peacekeepingresourcehub.unlb.org>). En outre, le Département des opérations de maintien de la paix est en train d'achever l'élaboration d'une stratégie de sensibilisation à la problématique hommes-femmes en vue d'intégrer cette dernière tant dans ses activités opérationnelles que dans ses politiques. Ceci permettra l'harmonisation des outils de formation connexes et l'application effective des résolutions du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité.

49. Le Département des opérations de maintien de la paix poursuivra ses efforts en vue de créer des partenariats efficaces entre les États Membres en matière de

formation au maintien de la paix et d'adapter les ressources et programmes de renforcement des capacités en fonction des besoins prioritaires.

E. Mécanismes d'appui et mesures d'incitation comme moteurs de performance

50. Sans un appui solide sur le plan de la logistique et de la gestion, les fournisseurs d'effectifs militaires ou de police ne sauraient s'acquitter efficacement de leur mandat. Si toutes les missions ont besoin d'un appui efficace, les environnements complexes et à hauts risques créent des besoins particuliers. Dans de tels environnements, il est indispensable de fournir des structures de transport, de communication et de logistique souples qui peuvent appuyer les contributeurs dans l'exécution de tâches toujours plus difficiles. Les structures d'appui au maintien de la paix fournies par l'ONU sont différentes de celles des forces armées nationales, et l'adaptation d'un cadre civil intergouvernemental aux besoins des opérations modernes pose des difficultés qui ne pourront être résolues que grâce à un effort collectif de la part de tous les partenaires concernés. Dans la section IV ci-après, j'aborderai plus avant la nécessité absolue d'accorder un rang de priorité élevé au développement de nouvelles stratégies d'appui aux missions.

51. Les préparatifs actuels pour les travaux du Groupe de travail de 2011 sur le matériel appartenant aux contingents seront l'occasion de débattre des options viables en matière d'incitations basées sur la performance, lesquelles doivent être examinées en fonction de leurs éventuelles incidences financières.

F. Partenariats avec des organisations régionales

52. Au cours des 10 dernières années, des organisations régionales telles que l'Union africaine et l'Union européenne ont planifié, déployé et conduit des opérations civiles et militaires de maintien de la paix mandatées par l'ONU, en parallèle avec des opérations menées par cette dernière dans différents contextes et sous diverses formes, notamment l'opération « hybride » au Darfour et des opérations de transition. Ces expériences ont démontré que les différences entre les structures et procédures administratives des différentes organisations pouvaient entraver la coopération opérationnelle. Si une meilleure connaissance mutuelle et les enseignements tirés des expériences passées peuvent faciliter la coopération, il n'en reste pas moins que nous devons chercher des moyens d'améliorer notre interopérabilité, notamment pour ce qui est du recouvrement des coûts et des solutions infrastructurelles.

53. Le rapport du Secrétaire général sur l'appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par l'ONU (document A/64/359-S/2009/470) a souligné l'importance du lieu stratégique unissant l'ONU et l'Union africaine et mis en avant plusieurs mesures concrètes pouvant renforcer le partenariat entre ces deux organisations et satisfaire aux besoins de l'Union africaine pendant qu'elle renforce ses capacités de maintien de la paix. Si certaines des mesures proposées dans ce rapport participent d'un processus à long terme, d'autres peuvent être mises en œuvre beaucoup plus rapidement, et certaines sont en cours d'application.

54. Dans un avenir immédiat, nous définirons les domaines dans lesquels l'ONU peut partager son expérience avec l'Union africaine, en particulier pour ce qui est de la logistique et de la disponibilité du matériel et des informations essentiels à la planification des opérations. Cette démarche sera également utile dans le cadre de notre coopération avec d'autres organisations régionales. Nous continuerons à renforcer la capacité du Secrétariat de résoudre les problèmes communs, et nous sommes en train de réorganiser notre présence à Addis-Abeba afin d'être mieux en mesure de conseiller l'Union africaine sur l'ensemble des fonctions nécessaires au renforcement de ses capacités de maintien de la paix et à la hiérarchisation de ses besoins.

55. Lorsque le Conseil de sécurité demande le déploiement d'une opération de transition et l'établissement d'une mission de suivi, le mandat et le financement de ces opérations devraient être fournis longtemps à l'avance, afin de faciliter les transitions. J'encourage les États Membres à veiller à ce que leurs positions au sein des organes de l'ONU soient parfaitement cohérentes avec celles qu'ils ont adoptées auprès d'organisations régionales concernant les aspects pertinents des opérations de transition, et à améliorer leur interopérabilité en prévision de futures opérations de ce type.

IV. Mise en place d'un dispositif d'appui aux missions des Nations Unies plus solide

A. Stratégie globale d'appui aux missions

56. Deux ans après la création du Département de l'appui aux missions, une nouvelle stratégie globale d'appui aux missions a été mise au point pour modifier la prestation de services aux missions au cours des cinq prochaines années. À cet effet, il faudra améliorer la gestion financière et la gestion des ressources humaines, mettre en place plusieurs gammes de services et garantir une prestation optimale.

57. Conjointement avec le présent rapport, je soumettrai à l'Assemblée générale un rapport détaillant cette stratégie, les analyses de viabilité associées et les modalités de mise en œuvre proposées. Le présent rapport a été établi en vue de demander à l'Assemblée générale d'adopter l'orientation générale de la stratégie globale d'appui aux missions ainsi que plusieurs mesures spécifiques, y compris a) la création de centres régionaux et internationaux de prestation de services; b) la mise en place de modules de déploiement pour faciliter un déploiement rapide, notamment pour les opérations de démarrage et ponctuelles; c) le renforcement de l'autorisation préalable d'engager des dépenses et de l'accord d'autorisation préalable de modèles de budget ainsi que la mobilisation accrue des ressources pour les missions politiques spéciales; et d) la garantie de pouvoir recourir à des effectifs civils extérieurs et se doter d'effectifs civils internes afin d'améliorer tout déploiement rapide.

58. La stratégie globale d'appui aux missions proposée vise quatre objectifs principaux : a) accélérer et améliorer l'appui au maintien de la paix; b) accélérer et améliorer l'instauration et la consolidation de la paix, l'assistance électorale, l'appui à la médiation et les missions de prévention des conflits; c) améliorer la sécurité et les conditions de vie du personnel, et d) renforcer la bonne administration des ressources et la transparence tout en améliorant l'efficacité et en réalisant des

économies d'échelle. La stratégie est axée sur deux objectifs complémentaires importants, à savoir contribuer à l'investissement et aux capacités locales et régionales et réduire l'impact sur l'environnement des missions des Nations Unies. Un mécanisme de gouvernance interne solide a été mis au point pour garantir la bonne mise en œuvre de la stratégie selon des indicateurs d'efficacité mesurables.

59. Ce processus d'élaboration de la stratégie comprend un dialogue soutenu avec les départements clients, les missions et les États Membres afin d'identifier les principaux changements à apporter pour relever les défis que pose aujourd'hui l'appui aux missions, et renforcer à l'avenir les systèmes d'appui aux missions des Nations Unies. Comme déjà mentionné, les missions se déroulent dans un environnement lointain, austère et parfois dangereux. Les troupes, la police et le personnel civil sont de plus en plus sollicités du point opérationnel avec des conséquences importantes pour les systèmes d'appui. Les voies de communication en termes d'appui et de soutien logistique peuvent être extrêmement lentes et sujettes à des dysfonctionnements naturels et du fait de l'homme longs et fréquents. Les marchés locaux des biens et services sont limités ou non-existants et l'état de droit précaire ou complètement absent. En outre, l'eau potable est rare et la demande élevée, les produits alimentaires frais difficiles à se procurer en quantité, les bureaux et les logements souvent insuffisants, les infrastructures de communication souvent peu fiables et la majorité des membres des contingents ou du personnel de l'ONU ne parlent en général pas la langue de la population locale.

60. Outre ces facteurs environnementaux qui compromettent les déploiements sur le terrain, il existe également des limites structurelles au déploiement rapide des missions des Nations Unies. C'est ce que l'on a constaté chaque fois que l'ONU a déployé de nouvelles missions ou renforcé des missions existantes au cours des 10 dernières années. Chaque opération est complètement reconstituée, elle est financée à partir d'un budget individuel et opère selon des modalités d'appui et administratives propres. Dans chaque cas, il faut procéder à une évaluation sur le terrain, établir un budget conformément au mandat du Conseil de sécurité, concevoir un tableau des effectifs dûment justifié et identifier, préparer, inspecter les équipements nécessaires et les transporter dans les zones de la mission. Des accords sur le statut des forces, des mémorandums d'accord et des lettres d'attribution appropriés doivent être négociés. Les contingents doivent être identifiés, préparés et déployés. Il faut trouver des terrains pour les activités de la mission et des logements et les aménager. Il faut négocier des contrats pour chaque produit et chaque prestation de service qu'il s'agisse de gravier ou d'exploitation d'aéronefs. Il faut recruter des centaines de fonctionnaires sur le plan local et international par un processus ouvert et transparent, tout en appliquant des règles et réglementations complexes. Pour toutes ces raisons, la planification, le montage et le déploiement d'une nouvelle opération prend en moyenne six à 12 mois et parfois plus pour les missions plus importantes et complexes.

61. Sous sa forme actuelle, le maintien de la paix exige des capacités plus prévisibles, plus professionnelles et plus souples. Il doit pouvoir disposer d'un système international à l'image de l'entreprise mondiale qu'il est devenu. Ce système international exige un nouveau modèle d'activité axé sur l'amélioration de l'efficacité et la réalisation d'économies d'échelle ainsi que le déploiement rapide des effectifs et des équipements et un environnement opérationnel sûr tout en encourageant l'innovation, la souplesse et la transparence de manière globale et intégrée. Une approche parcellaire ne constitue pas une solution. Il est nécessaire de

passer de la gestion de l'appui à des missions individuelles en tant qu'entités indépendantes à la gestion d'une opération d'appui à l'échelon mondial. Une telle approche a pour objectif d'augmenter le plus possible les économies d'échelle et de permettre une évaluation générale des priorités, en comprenant bien les incidences larges sur le plan des ressources et les compromis éventuels. La stratégie globale d'appui aux missions est une initiative dont l'objectif est de modifier la fourniture de services aux missions des Nations Unies pour relever les défis et atteindre les objectifs énoncés ci-dessus. Compte tenu de la complexité et des difficultés associées à la mise en œuvre des changements tant au niveau des procédures qu'au niveau culturel, une période de cinq ans est envisagée.

B. Sûreté et sécurité

62. L'Organisation attache une importance extrême à la sûreté et à la sécurité du personnel. Face à l'augmentation des menaces à la sécurité mondiale, les dispositifs de sécurité des missions de maintien de la paix seront considérablement renforcés par une série de mesures en 2010.

63. Pour renforcer la cohérence des approches de la gestion des risques entre les composantes de la sécurité civile, militaire et de police dans les différents sièges et sur le terrain, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de la sûreté et de la sécurité lancera une initiative en vue d'adopter des méthodes communes d'évaluation de la menace et d'atténuation des risques sur la base de normes d'atténuation des risques et de protection de la force. Les résultats de cette initiative orienteront et appuieront le processus de prise de décision par les hauts responsables du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de la sûreté et de la sécurité ainsi que des missions pour ce qui est de l'évaluation de la menace et des risques ainsi que des mesures d'atténuation des risques. En outre, une méthodologie cohérente permettra aux départements de mieux informer les États Membres, notamment les pays qui fournissent des effectifs militaires ou de police, des menaces et des risques pour la sécurité ainsi que des mesures de protection de la force concernant leurs unités déployées.

64. Une mesure concrète consistera à renforcer les capacités pour faire face à la menace croissante que posent les engins explosifs improvisés pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

65. Lors de sa session de fond de 2009, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a demandé la formulation d'une politique des Nations Unies sur les techniques d'observation et de surveillance. Le Comité a demandé de tenir dûment compte des aspects juridiques, opérationnels, techniques et financiers, et notamment de l'assentiment des pays concernés². Le Secrétariat élabore un projet de politique qui sera communiqué aux États Membres avant la prochaine session. Celui-ci concerne cinq domaines prioritaires : la protection immédiate, la surveillance de l'environnement immédiat, le renforcement de la surveillance de l'environnement tactique immédiat, l'amélioration de la surveillance régionale et de la gestion de l'information.

66. Le projet de politique porte sur les incidences financières liées au matériel fourni par les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police ainsi qu'aux

² Ibid., par. 42.

technologies fournies par les États Membres. Il aborde le matériel appartenant à l'ONU et le matériel faisant l'objet d'arrangements contractuels. Le projet prévoit également du matériel pour inclusion éventuelle dans les stocks stratégiques pour déploiement rapide à la base logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie) et des mesures pour réduire les délais nécessaires au déploiement de ce matériel sur le terrain. Le Secrétariat demande au Comité spécial de lui fournir un appui pour renforcer encore ces domaines prioritaires. Il sollicite notamment son soutien pour renforcer les stocks stratégiques pour déploiement rapide et garantir que les activités d'observation et de surveillance de la mission sont dotées de ressources suffisantes pour garantir la sûreté et la sécurité du personnel.

V. Garantir des modalités plus efficaces pour la planification, la gestion et le contrôle

A. Renforcement des structures au Siège

67. Dans mon précédent rapport sur l'application des recommandations du Comité spécial (A/63/615 et Add.1), j'ai décrit les progrès accomplis dans la restructuration du Département des opérations de maintien de la paix et la création du Département de l'appui aux missions en 2008. Lors de la première phase de ce processus, l'accent a porté sur la mise en place de nouvelles structures et de capacités spécialisées, tout en renforçant les capacités aux niveaux de la direction et des hauts responsables ainsi que sur le terrain, comme approuvé par l'Assemblée générale. Ces structures et capacités sont pleinement opérationnelles. Des ajustements à mi-parcours ont également été faits pour surmonter les difficultés rencontrées, notamment grâce à la création et à la mise en place d'équipes opérationnelles intégrées au Bureau des opérations. Les départements s'efforcent dorénavant de tirer pleinement parti de la restructuration.

1. Équipes opérationnelles intégrées

68. Une deuxième évaluation de l'efficacité des équipes opérationnelles intégrées a été effectuée en 2009. Elle indique que même si des progrès importants ont été faits dans le fonctionnement des équipes, un grand nombre des obstacles identifiés par la première évaluation fin 2008 subsistent. Il s'agit notamment de la nécessité d'améliorer la compréhension des objectifs, des rôles et de la composition des équipes et de faire preuve de plus de souplesse dans la désignation de spécialistes pour les équipes afin d'exploiter au mieux ces capacités et satisfaire ainsi aux besoins opérationnels.

69. L'évaluation de 2009 souligne que les équipes ont particulièrement accru le niveau d'appui fourni aux missions soumises à un rythme accéléré, en cours de déploiement, de changement de mandat ou de réduction d'effectifs. Les équipes opérationnelles intégrées sont un outil essentiel des aspects pluridimensionnels de l'appui aux missions; elles contribuent à garantir la fourniture d'orientations politiques appropriées, à orienter la mission et à faire la synthèse de ses besoins, à résoudre directement les problèmes ou à assurer le suivi avec les domaines fonctionnels spécialisés lorsqu'ils sont mieux à même de le faire; à suivre l'évolution; et à intégrer les avis du Département des opérations de maintien de la paix, du Département de l'appui aux missions et autres partenaires pour garantir que

les aspects multidimensionnels du maintien de la paix sont abordés de manière cohérente. Au Siège, les équipes ont permis au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions de mieux intégrer les activités dans les unités administratives pour appuyer l'exécution du mandat de la mission.

70. Les activités entreprises par le Bureau des opérations et le Bureau du Chef du personnel ont contribué à améliorer le fonctionnement des équipes. Ces activités comprennent un examen approfondi des rôles et des responsabilités du personnel des équipes et des parties prenantes, sous la direction du Bureau du Chef du personnel du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions. Les efforts déployés ont permis de renforcer le travail parmi les différentes équipes; d'apporter un appui intégré aux missions en termes de directives opérationnelles et, si nécessaire, de planification intégrée et de plans de déploiement ainsi que de gestion des crises. Un tableau définissant les responsabilités respectives des équipes et les domaines fonctionnels a été élaboré pour garantir l'unité et la complémentarité des mesures, en tant que de besoin, ainsi que des mécanismes de transmission clairs entre le Siège et le terrain.

71. Afin de répondre à la nécessité d'une mise à jour et d'une communication régulières des informations, la description du rôle, des objectifs et de la composition des équipes sur le site Web interne du Comité spécial des opérations de maintien de la paix est ponctuellement actualisée.

72. Tant l'évaluation de 2008 des équipes opérationnelles intégrées que celle de 2009 soulignent qu'une utilisation souple des ressources de l'équipe répondrait mieux aux besoins des missions. Le Bureau des opérations a coordonné l'affectation des spécialistes des équipes avec leurs unités administratives pour optimiser l'exploitation de ces ressources au sein du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions.

73. En dernier lieu, les analyses ont permis de conclure qu'étant donné que le personnel du Département des opérations de maintien de la paix est déjà sollicité à l'extrême, les spécialistes du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité et de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation n'ont pas été suffisamment associés aux travaux des équipes. Des efforts sont actuellement faits pour y remédier, y compris grâce à leur participation active aux cellules de mission intégrées afin de rassembler la famille des Nations Unies au service de la planification et de l'exécution des mandats des missions.

2. Bureau des affaires militaires

74. Dans son rapport sur le Bureau des affaires militaires au sein du Département des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général a conclu dans l'ensemble que le Bureau des affaires militaires renforcé est dorénavant en mesure d'assurer une meilleure orientation stratégique, ainsi qu'un contrôle et une vigilance renforcés; d'identifier les lacunes importantes dans les politiques et la doctrine militaires de l'ONU; et de fournir des moyens de mettre fin aux activités de la Cellule militaire stratégique d'ici la date butoir du 30 juin 2010. Le Bureau s'est doté d'une capacité limitée de démarrage et de montée en puissance des missions, ainsi que d'un dispositif de gestion des crises. Plus précisément la création de l'équipe d'évaluation au sein du Bureau des affaires militaires intensifiera le partage d'informations entre ce Bureau et d'autres composantes du Département des

opérations de maintien de la paix tels que le Centre de situation ainsi que le Département de la sûreté et de la sécurité et le Département de l'appui aux missions pour garantir l'analyse la plus large possible des menaces et contribuer à un meilleur partage des informations entre les États membres, le Conseil de sécurité et le Secrétariat.

3. Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité

75. La création du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité en juillet 2007 a favorisé une approche intégrée des tâches à exécuter pour ce qui est du maintien de l'ordre, de la justice et de l'application des peines, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, de la réforme du secteur de la sécurité et de l'action antimines et appuyé la mise au point d'orientations, d'une formation et d'instruments pour améliorer l'état de droit et l'exécution des fonctions des institutions chargées de la sécurité sur le terrain. L'Assemblée générale a approuvé le renforcement de la Division de la police en 2009. Les 17 postes d'administrateurs et d'agents des services généraux approuvés sur les 26 recommandés, devraient être pourvus d'ici 2010. La Division accorde la priorité au renforcement de ses dispositifs de recrutement, de sélection et de planification. Un renforcement additionnel sera nécessaire pour satisfaire aux besoins opérationnels critiques et fournir un appui au plus grand nombre d'officiers de police sur le terrain.

76. Des unités du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité collaborent à des missions communes d'évaluation; à des directives opérationnelles et à des communications conjointes sur le terrain; à des réunions d'information conjointes à l'intention des États Membres ainsi qu'à la mise au point de matériel intégré de formation et d'orientation. Les unités s'entraident et partagent des ressources pour appuyer plus efficacement les missions et tirent partie de leurs données d'expérience réciproques répertoriées dans les études sur les enseignements tirés de l'expérience. La participation de plusieurs unités à des réunions inter institutions convoquées par d'autres unités a permis de construire une identité commune pour le Bureau et de renforcer les activités des réunions. Le Bureau met également en place des missions et programmes d'évaluation conjoints avec ses partenaires de l'Organisation des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le développement, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés).

B. Consultation et établissement de rapports à l'intention des pays qui fournissent des effectifs militaires et de police

77. Un échange régulier et approfondi avec les États Membres est l'un des éléments déterminants d'une bonne gestion par le Secrétariat. En 2009, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont pris plusieurs mesures importantes pour améliorer la consultation entre le Secrétariat et les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police et garantir que le Secrétariat contribue à la mise en œuvre intégrale des dispositions de la résolution 1353 (2001) du Conseil de sécurité. Le secrétariat et le personnel des missions ont reçu pour instruction de veiller à organiser en temps utile des réunions d'information à l'intention des pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police, notamment avant le renouvellement du mandat des missions et les missions

d'évaluation technique du Secrétariat. Ces consultations doivent être correctement planifiées et coordonnées, et les ordres du jour distribués à l'avance pour faciliter la discussion. Les rapports du Secrétaire général sur les missions devraient faire état de l'importance des consultations concernées avec les pays fournisseurs de troupes aux niveaux du terrain et du Siège.

78. Même s'il s'agit d'un processus qui continue d'évoluer, le Secrétariat est résolu à améliorer les rapports avec les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police. Les connaissances, les compétences et les informations fournies par ces pays sont essentielles pour une planification, une gestion et un contrôle efficaces des missions de maintien de la paix.

79. La qualité et l'utilité des rapports du Secrétariat aux États Membres sont d'autres aspects essentiels à communication efficace. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont lancé une étude sur l'établissement de rapports sur les opérations de paix des Nations Unies afin d'améliorer la qualité des rapports communiqués aux États membres et, dans le même temps, de mettre en place un cadre de communication d'informations rationnel et gérable pour les missions. L'étude fait le bilan du flux d'informations communiquées aux sièges par les missions, ainsi que des rapports écrits et des réunions d'information formelles organisées par le Secrétariat à l'intention des États Membres. Dans le cadre de cet exercice, les avis des États Membres seront sollicités. Les recommandations issues du cadre d'établissement de rapports révisé auront pour objectifs d'améliorer la qualité et l'utilité de tous les produits de communication d'informations et de limiter la multiplication des voies de communication, dont beaucoup nécessitent des ressources importantes de la part des missions.

C. Gestion, contrôle et transparence renforcés

80. L'initiative déployée pour renforcer la gestion, le contrôle et la transparence des activités de maintien de la paix et de manière plus large d'appui aux missions comporte 11 projets d'amélioration des modalités de fonctionnement, devant être achevés en janvier 2010, dans des domaines tels que les finances, la logistique, la gestion des ressources humaines et les technologies de l'information et des communications.

81. Les efforts de renforcement des cadres de responsabilisation se poursuivront en 2010 avec l'extension de l'engagement de résultats aux représentants spéciaux du Secrétaire général, aux chefs de mission et à leurs adjoints.

D. Déontologie et discipline

82. Au cours de ces dernières années, le Secrétariat et les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police ont fait des progrès importants dans la lutte contre l'exploitation et les violences sexuelles et autres formes de conduite répréhensible par toutes les catégories de personnel des opérations de maintien de la paix. En 2007 et en 2008, une diminution notoire des allégations d'exploitation et de violences sexuelles a été enregistrée. Toutefois, nous demeurons extrêmement vigilants. Les commandants des forces des contingents ont notamment continué d'appliquer des mesures préventives énergiques pour garantir une stricte adhésion à la politique de

tolérance zéro. Des informations statistiques sur la situation en matière de déontologie et de discipline ont été affichées sur le site Web du Groupe déontologie et discipline (<http://cdu.unlb.org>).

83. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont consacré beaucoup d'énergie à la formation dans le domaine de la déontologie et de la discipline pour le personnel des missions. La plupart du personnel en uniforme a bénéficié de ce type de formation avant ou immédiatement après le déploiement. Le contrôle de ces activités a été renforcé pour garantir que tout le personnel reçoive la formation appropriée dans ce domaine. De nouveaux supports de formation initiale ont été mis au point et testés en 2009.

84. Le modèle de mémorandum d'accord révisé, approuvé par l'Assemblée générale en 2007, précise que la responsabilité en matière d'enquête sur les allégations de faute concernant des membres de contingents militaires et les mesures disciplinaires ultérieures incombe aux pays fournisseurs de contingents. Au cours des dernières années, les pays ont détachés plusieurs enquêteurs nationaux pour enquêter sur des allégations de faute grave. Les informations recueillies par les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police sur les mesures prises à la suite d'allégations dûment étayées sont toutefois peu nombreuses, ce qui limite par conséquent la capacité de l'Organisation des Nations à démontrer que la politique de tolérance zéro est bien appliquée. J'invite par conséquent instamment tous les États Membres à fournir ces informations à l'Organisation.

VI. Observations

85. Au cours de l'année écoulée, un dialogue solide et constructif s'est noué entre les partenaires et les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police représentés au Comité spécial des opérations de maintien de la paix, au Conseil de sécurité et au Secrétariat. Il a constitué une première étape importante et nécessaire pour identifier un ensemble de priorités communes pour le renforcement du maintien de la paix et pour les traduire par des mesures concrètes débouchant sur des résultats tangibles sur le terrain. Le processus « Nouveaux Horizons » est la contribution du Secrétariat à ce dialogue. Notre objectif est de redynamiser le partenariat du maintien de la paix et de définir les modalités d'une ligne de conduite à cet effet pour l'avenir.

86. Chaque partenaire a un rôle à jouer dans la réalisation de ce projet ambitieux. Voilà 10 ans, le Comité spécial a joué un rôle prééminent pour mettre en œuvre le programme de renforcement du maintien de la paix sur la base des propositions formulées dans le rapport Brahimi. Ces efforts de réforme se sont concrétisés par la croissance et l'expansion des opérations de maintien de la paix de l'ONU et la bonne exécution de leur mandat. Dix ans plus tard, la meilleure manière de célébrer cet anniversaire serait, à mon avis, de renouveler les partenariats pour stimuler les opérations de maintien de la paix et relever les défis des 10 prochaines années.

87. Les priorités que j'ai énoncées dans ce rapport découlent de notre dialogue à ce jour. Elles constituent le début, et non la fin, de notre action en faveur de la réforme. Je prie instamment le Comité spécial de nous aider à faire ce premier pas, y compris en nous aidant à mettre en place les mesures exposées ci-après.

88. Il convient de mieux préciser la portée des mandats relatifs à la protection des civils. Un concept opérationnel de base est essentiel à la bonne exécution de cette tâche cruciale.

89. L'une des priorités y relatives consisterait à établir une note de synthèse pour définir la portée et les incidences concrètes d'un maintien de la paix énergique afin de fournir des orientations et de mieux appréhender la formation, la logistique et autres aspects d'une conception ferme du maintien de la paix.

90. Il importe également au plus haut point de préciser le rôle joué par les opérations de maintien de la paix dans le cadre plus large d'autres initiatives de consolidation de la paix. Pour ce faire, il est possible d'identifier les tâches initiales essentielles de consolidation de la paix que doivent exécuter les troupes de maintien de la paix et d'élaborer une stratégie en vue de les hiérarchiser, de les ordonner et de les exécuter rapidement et efficacement. Une telle stratégie, ainsi qu'une force de police permanente renforcée et complétée par des spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires constitueraient des mesures importantes pour faciliter la synergie des premiers efforts de consolidation de la paix.

91. Il faudrait élaborer une approche globale pour créer des capacités futures immédiates et durables, avec des rôles et des normes d'efficacité bien définis associés à une formation, des mesures d'incitation et un appui adaptés. L'interopérabilité avec les organisations régionales devrait être renforcée pour mieux utiliser les capacités disponibles.

92. Une stratégie globale d'appui aux missions a été mise au point pour contribuer à améliorer l'exécution des tâches, laquelle transformera la fourniture de services aux missions au cours des cinq prochaines années. L'objectif est d'accélérer et d'intensifier l'appui aux missions sur le terrain, y compris en améliorant la sécurité et les conditions de vie du personnel ainsi qu'en renforçant la bonne administration des ressources et la transparence tout en étant plus efficace et en réalisant des économies d'échelle.

93. Pour exécuter des mandats de plus en plus fermes dans des environnements hostiles, il est indispensable de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les missions sont dotées de ressources suffisantes pour assurer la sûreté et la sécurité du personnel, y compris par l'amélioration de la collecte d'informations et de la vigilance à l'aide de techniques d'observation et de surveillance modernes.

94. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrons réaliser ces améliorations et poursuivre nos efforts en vue d'apporter la paix et la sécurité aux milliers d'enfants, de femmes et d'hommes dans le monde pour lesquels l'Organisation des Nations Unies est leur seul espoir. C'est pourquoi je compte sur votre appui durable pour créer un partenariat solide dans le domaine du maintien de la paix.