



Assemblée générale

Distr. générale
29 juillet 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 53 de l'ordre du jour provisoire*

Étude d'ensemble des missions politiques spéciales

Questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution [67/123](#), dans laquelle l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales, y compris sur leur évolution et les tendances qui les caractérisent, ainsi que sur le rôle qu'elles jouent dans les activités menées par l'Organisation en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et de formuler des recommandations visant à accroître globalement leur transparence et leur efficacité.

* [A/68/150](#).



I. Introduction

1. À la racine des conflits, le plus souvent, se trouvent des questions politiques. Il n'est donc pas étonnant que les missions politiques aient été placées depuis la création de l'Organisation au cœur de l'action des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Depuis la mission du comte Folke Bernadotte au Moyen-Orient en 1948 jusqu'au lancement de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie en 2013, les missions politiques ont, sous leurs différentes formes, joué un rôle essentiel dans la prévention des conflits, l'instauration de la paix et la consolidation de la paix.

2. En partenariat avec d'autres acteurs, ces missions ont accompagné les États Membres en période de grand changement historique : elles ont apporté leur appui dans le processus de décolonisation et d'accès à l'indépendance en Afrique et en Asie; aidé à mettre fin aux guerres civiles et à instaurer la paix en Amérique centrale dans les années 90; aidé à mettre en place l'Accord de Bonn sur l'Afghanistan en 2001, en vue de faciliter la transition du Népal vers la paix et la démocratie; aidé les Libyens à organiser leurs premières élections en 50 ans; et ouvert à la Somalie les perspectives les plus prometteuses qu'elle ait connues depuis une génération.

3. Dans les années 90, ces missions se sont collectivement fait connaître sous le nom de missions politiques spéciales. Au cours des deux décennies qui ont suivi, elles se sont multipliées, ont pris de l'ampleur, et ont gagné en complexité de par la nature même des mandats qui leur étaient confiés. Même si leurs fonctions essentielles existaient déjà, pour la plupart, aux débuts de l'Organisation, la variété remarquable des tâches qu'elles exécutent aujourd'hui reflète l'importance croissante que les États Membres attachent à cet instrument.

4. Si les missions politiques spéciales diffèrent beaucoup dans leurs rôles et caractéristiques, on peut les définir au sens large comme des missions civiles de l'ONU qui, déployées pour une durée limitée, exercent pour les États Membres des fonctions de bons offices, de prévention des conflits, d'instauration de la paix et de consolidation de la paix. Elles ont été regroupées en trois grandes catégories ou groupes thématiques : les envoyés spéciaux, les équipes de surveillance des sanctions et les missions sur le terrain. Cette distinction sera utilisée tout au long du présent rapport (voir la section III pour plus de détails).

5. Le présent rapport est le premier rapport thématique sur les missions politiques spéciales que j'adresse à l'Assemblée générale. Comme elle l'a demandé dans sa résolution 67/123, il donne des informations sur les questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales, y compris sur leur évolution et les tendances qui les caractérisent, ainsi que sur le rôle qu'elles jouent dans les activités menées par l'Organisation en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il contient par ailleurs des recommandations visant à accroître globalement leur transparence et leur efficacité.

II. Historique des missions politiques spéciales

6. Bien que le terme de « missions politiques spéciales » ne soit apparu que dans les années 90, l'histoire des missions civiles de l'ONU à vocation politique remonte bien plus loin. Exerçant des fonctions de bons offices, de prévention des conflits, d'instauration de la paix et de consolidation de la paix depuis les débuts de

l'Organisation, ces missions s'inscrivent dans l'esprit de la Charte des Nations Unies et donnent corps à ses principes. Le Secrétaire général Dag Hammarskjöld et d'autres dirigeants mondiaux ont souvent qualifié ces déploiements de « missions spéciales » ou de « présences de l'ONU ». Ces premières expériences sont les solides fondations sur lesquelles reposent les missions politiques spéciales telles que nous les connaissons aujourd'hui.

7. L'histoire des missions politiques spéciales a connu trois phases : une première phase de création de nouvelles missions (1948-début des années 60); une deuxième phase de relative inactivité (fin des années 1960-début des années 80); et une troisième phase de renouveau (après la guerre froide). Cette évolution a coïncidé avec une tendance plus générale, l'ONU recourant à de plus en plus de mécanismes différents pour préserver la paix et la sécurité. Les opérations de maintien de la paix ont connu au cours du temps une évolution similaire.

8. La période allant de la création de l'Organisation jusqu'au début des années 60 a été propice à l'élaboration de tout une série de nouvelles missions. En sa qualité de nouvelle institution, l'ONU représentait l'enceinte idéale pour mettre au point et affiner les outils qui permettraient de faire face aux nouveaux défis que la communauté internationale devait relever en assurant la médiation des conflits au Moyen-Orient et en Asie du Sud et en facilitant la transition vers l'indépendance des anciennes colonies, entre autres. Les missions politiques ont été l'un des instruments élaborés à cette fin au cours de cette période.

9. En 1948, l'Assemblée générale a chargé un Médiateur des Nations Unies en Palestine (le comte Folke Bernadotte) de travailler avec l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve¹, nommant ainsi le premier Médiateur des Nations Unies. Depuis, les différents secrétaires généraux qui se sont succédé ont dépêché d'autres médiateurs de haut niveau et d'autres envoyés, soit à la demande de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, soit dans le contexte de leur mandat de bons offices.

10. Pendant cette même période, l'Organisation a aussi mis sur pied un certain nombre de missions, notamment de petits bureaux politiques chargés de tâches de facilitation – tels que la présence de l'ONU en Jordanie, créée par l'Assemblée générale en 1958, dont l'objectif était « de surveiller l'évolution de la situation, de rester vigilant et de tenir le Siège pleinement informé des événements dans la région »². Ces premières décennies ont vu aussi le déploiement de plus vastes présences civiles à l'appui des transitions politiques, en particulier dans le contexte de la décolonisation et de l'accès des peuples à l'autodétermination. Par exemple, en 1949, en vue d'aider les populations de la Libye à élaborer la constitution et à constituer un gouvernement indépendant, l'Assemblée générale a institué en Libye un commissaire des Nations Unies³.

11. À partir de la fin des années 60 et jusqu'à la fin de la guerre froide, l'Organisation a ralenti le rythme de création de nouvelles missions, en grande partie du fait des divergences dues à la guerre froide qui paralysaient la décision au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale. Le nombre de missions dépêchées par

¹ Résolution 186 (S-2) de l'Assemblée générale, datée du 14 mai 1948.

² Ralph Bunche, discours à la neuvième assemblée générale de l'Institut international de la presse, Tokyo, 25 mars 1960.

³ Résolution 289 (IV) de l'Assemblée générale, datée du 21 novembre 1949.

les deux organes a donc reculé pendant cette période. Si les secrétaires généraux successifs ont continué de faire appel aux envoyés spéciaux et aux missions de bons offices, il était rare que des missions civiles plus vastes soient déployées sur le terrain.

12. L'une des rares missions à avoir été créée pendant cette période a été celle du Représentant spécial du Secrétaire général au Moyen-Orient, dont le mandat spécifiquement régional annonçait déjà celui des bureaux régionaux actuels. Nommé en 1967, ce représentant spécial était chargé d'entretenir des relations avec les États Membres de la région en vue de parvenir à un règlement pacifique du différend. Il a créé un bureau composé de conseillers politiques et militaires, et a commencé dans les années qui ont suivi un va-et-vient diplomatique entre les capitales de la région et au-delà. Ce bureau a fonctionné jusqu'en 1973.

13. La fin de la guerre froide, tout en donnant à la communauté internationale de nouvelles occasions d'assurer la sécurité collective, a aussi vu l'apparition d'un certain nombre de nouvelles menaces, notamment de nouvelles guerres civiles dans de nombreuses régions. L'ONU a été fortement sollicitée par les évolutions politiques de l'après-guerre froide, en particulier dans les domaines de l'assistance électorale, de la rédaction des constitutions et de l'état de droit. De l'Amérique centrale à l'Afrique, de nouvelles missions ont été créées pour aider les États Membres à répondre à leurs besoins à cet égard. Les principes de ces missions n'étaient pas radicalement nouveaux mais correspondaient à la redécouverte de certains modèles utilisés par l'Organisation à ses débuts.

14. Revenant ainsi au modèle des bureaux politiques plus petits créés dans les années 50, l'Organisation a lancé plusieurs missions similaires durant cette période, notamment la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan, déployée par le Secrétaire général en 1993 à la demande de l'Assemblée générale, et chargée de consulter un groupe largement représentatif de responsables afghans sur la façon dont l'Organisation des Nations Unies pourrait le mieux, à leur avis, aider l'Afghanistan à favoriser la réconciliation nationale et le redressement. Toujours en 1993, le Bureau des Nations Unies au Burundi a été créé pour guider les initiatives de paix et de réconciliation du pays. En 1995, un modèle comparable a été appliqué à la création du Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie, l'objectif étant d'aider les Somaliens à « se rapprocher en vue d'une réconciliation nationale »⁴.

15. Plusieurs missions politiques déployées à la fin des années 80 et 90 étaient chargées d'exercer des fonctions d'assistance électorale – ce fut le cas de la Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua et du Groupe d'observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections en Haïti⁵. Dans les années 90 et 2000, on a de plus en plus fait appel à des missions au mandat multidimensionnel – avec le déploiement, par exemple, de la Mission civile internationale en Haïti ONU-Organisation des États américains, de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala et, plus tard, de la Mission des Nations Unies au Népal.

⁴ [S/PRST/1995/15](#).

⁵ Durant la même période, deux autres opérations de maintien de la paix avaient des fonctions de soutien aux élections parmi leurs attributions essentielles : le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition, créé par le Conseil de sécurité en vue d'assurer rapidement l'indépendance de la Namibie grâce à des élections libres et régulières, et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge.

16. Si de nombreux modèles de mission ont été utilisés pendant cette période, tous n'ont pas été un succès. Certaines missions n'ont eu que de faibles répercussions sur la situation sur le terrain, du fait de la dynamique politique, d'un manque de volonté des parties ou de l'insuffisance des capacités de la mission elle-même. Ces différents modèles ont cependant permis de définir à grands traits les types de mission politique spéciale tels que nous les connaissons aujourd'hui.

17. Les missions politiques spéciales actuelles sont néanmoins bien différentes sous certains aspects, en particulier en ce qui concerne l'étendue des mandats et l'ampleur des activités menées. Les configurations sont aujourd'hui plus variées que jamais, un vaste ensemble de structures et de fonctions étant déployé en fonction du contexte. Les mandats des missions politiques spéciales ont gagné en ampleur et en complexité. La section ci-après aborde le rôle que jouent actuellement les missions politiques spéciales dans les activités de l'Organisation et montre comment ces missions ont évolué au cours des 20 dernières années pour donner lieu à la grande diversité que nous connaissons aujourd'hui.

III. Le rôle actuel des missions politiques spéciales dans les activités de l'Organisation dans les domaines de la paix et de la sécurité

Missions de bons offices, prévention des conflits, maintien de la paix et consolidation de la paix

18. Toutes les missions politiques spéciales tirent leur raison d'être d'un même objectif : prévenir et régler des conflits et aider les États Membres et les belligérants à rétablir une paix durable. C'est en ce sens qu'elles sont dites « politiques ».

19. Les envoyés spéciaux jouent un rôle relativement bien connu dans la prévention des conflits et la médiation. Ils ont d'ordinaire recours aux méthodes diplomatiques pour atténuer les tensions et régler les conflits, que ceux-ci soient d'ordre frontalier, régional, constitutionnel, électoral ou autre, et pour faciliter les pourparlers de paix, en étroite coopération avec d'autres acteurs du système des Nations Unies présents sur le terrain, notamment les opérations de maintien de la paix. Ce rôle comporte souvent de multiples dimensions, étant donné que les envoyés spéciaux peuvent être appelés à appuyer des processus à long terme tels que des dialogues nationaux et des transitions politiques. Au Yémen, où l'ONU a facilité les pourparlers directs qui ont abouti à la signature en 2011 d'un plan de transition biennal, mon conseiller spécial prête maintenant une assistance directe aux parties concernées yéménites pour favoriser la mise en œuvre du plan biennal, dont l'une des principales composantes est le dialogue national auquel participent de nombreuses parties, y compris des groupes de femmes. Au Soudan et au Soudan du Sud, mon envoyé spécial a collaboré étroitement avec le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour faciliter les négociations sur les questions en suspens concernant l'Accord de paix global et trouver des solutions aux points de blocage. Mon envoyée spéciale pour la région des Grands Lacs, qui a été récemment nommée et est ainsi devenue la première femme médiatrice en chef de l'ONU, joue un rôle crucial, en étroite coopération avec la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), en appuyant la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la

coopération pour la République démocratique du Congo et la région, qui a été signé en février 2013 par 11 États de la région.

20. S'il est peut-être moins bien connu, le travail accompli par les bureaux régionaux et les missions politiques sur le terrain dans le domaine de la prévention des conflits n'en est pas moins important. En Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale et en Asie centrale, les bureaux régionaux des Nations Unies servent d'avant-poste pour les missions de bons offices et de diplomatie préventive, travaillant en collaboration avec des organisations régionales et sous-régionales, des États Membres et d'autres partenaires afin de déceler rapidement les menaces et de désamorcer les tensions avant qu'elles ne dégénèrent. En Guinée, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) a apporté une contribution essentielle à la transition du régime militaire à l'ordre constitutionnel en 2009 et en 2010, en partenariat avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine. Le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale a exercé ses bons offices et prêté son concours aux interventions menées au Kirghizistan pour réagir aux violences interethniques qui y ont éclaté en 2010. Ces entités ont également joué un rôle décisif dans le renforcement des capacités permettant de faire face, aux niveaux national et international, aux menaces transnationales telles que le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée en Afrique de l'Ouest, ou encore de lutter contre l'Armée de résistance du Seigneur en Afrique centrale, ainsi que dans la facilitation de la coopération et des débats à l'échelon régional, notamment au sujet de questions liées à l'eau et à l'énergie en Asie centrale.

21. Les missions s'occupant d'un pays en particulier facilitent toutes des processus politiques ou des activités de consolidation de la paix complexes, et consacrent en général des efforts importants à des missions de bons offices. Concrètement, les fonctions politiques essentielles de ces missions comprennent les activités suivantes : a) promouvoir la réconciliation, notamment en Afghanistan et en Iraq; b) mener des activités de médiation et de facilitation, notamment au Moyen-Orient; c) entretenir un dialogue politique suivi avec différentes parties prenantes, notamment au Liban et en Somalie; d) fournir une assistance électorale et aider à prévenir les violences électorales, notamment en Libye et en Sierra Leone; e) coordonner l'aide fournie par les donateurs et mobiliser des ressources, notamment en Afghanistan, en Guinée-Bissau et au Moyen-Orient; f) renforcer les moyens dont disposent les pays et appuyer leurs activités dans des domaines essentiels à la consolidation de la paix, tels que l'état de droit, la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, et la lutte contre les mines, notamment au Burundi, en Libye, en Sierra Leone et en Somalie.

22. Le travail mené sur plusieurs fronts par la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) est un nouvel exemple de l'ensemble complexe de fonctions que les missions politiques spéciales sont appelées à remplir. Cette mission a accompli un travail préventif important dans le cadre du transfert de réfugiés depuis le camp Achraf vers le camp Hourriya puis des pays tiers, formulé des conseils techniques sur l'organisation des élections provinciales et locales de 2013; aidé à mobiliser des ressources afin de prêter une assistance humanitaire aux réfugiés syriens; contribué à la création de la Commission iraquienne des droits de l'homme et entretenu avec différentes parties prenantes des contacts qui se sont avérés essentiels pendant les périodes où les tensions politiques se sont intensifiées. La MANUI a également usé de ses bons offices pour normaliser les relations entre

le Koweït et l'Iraq et aider ce dernier à respecter les obligations dont il doit encore s'acquitter au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de manière à lui redonner la stature internationale qui était la sienne avant la guerre du Golfe.

23. Étant donné les fonctions politiques qu'elles remplissent et les besoins qui sont propres aux situations où elles mènent leurs activités, les missions politiques spéciales sont devenues pour l'ONU un outil essentiel de consolidation de la paix. Des missions politiques sont déployées dans quatre des six pays dont s'occupe actuellement la Commission de consolidation de la paix, à savoir le Burundi, la République centrafricaine, la Guinée-Bissau et la Sierra Leone. Les missions et la Commission de consolidation de la paix entretiennent des liens de coopération étroits qui évoluent sans cesse et dont l'efficacité est essentielle à la constance des efforts de relèvement après les conflits. J'ai prié mes représentants spéciaux de coopérer étroitement avec les présidents des réunions que la Commission consacre aux différents pays pour favoriser l'appui international aux objectifs de consolidation de la paix adoptés de concert et mobiliser les ressources financières nécessaires à leur réalisation, en collaborant également avec les équipes de pays des Nations Unies et d'autres acteurs intervenant sur le terrain.

24. Quelles que soient leur structure et la nature de leurs fonctions, toutes les missions politiques spéciales s'emploient à promouvoir la prise en main, par les pays, de l'exécution des activités entreprises à tous les stades de leur mandat. Leur travail se fonde sur l'idée selon laquelle seuls les acteurs nationaux sont à même de répondre adéquatement et durablement aux besoins et aux objectifs propres à la société de leur pays en menant des activités sans exclusive auxquelles les femmes peuvent apporter des contributions concrètes. Afin de promouvoir la prise en main des activités par les pays, les missions collaborent étroitement avec leurs partenaires nationaux pour définir les priorités, renforcer les capacités nationales et mettre en œuvre un programme d'action adopté d'un commun accord. La Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) en est un bon exemple, ayant été créée à la demande des autorités libyennes pour une période initiale de trois mois (qui a été prolongée de trois mois), pendant laquelle l'ONU, les autorités de transition et la société civile ont débattu de la portée et de la nature de l'assistance que la mission devait fournir. C'est sur les résultats de ces débats que le Conseil de sécurité a fondé le mandat énoncé dans sa résolution 2040 (2012). La souplesse avec laquelle ont été définis son mandat et sa structure a permis à la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP) de donner suite à la demande du Gouvernement tendant à ce que le contrôle des armes effectué en application de l'Accord de paix global soit assuré par des civils plutôt que des militaires.

25. Les missions politiques spéciales opèrent de plus en plus souvent dans des situations où la criminalité transnationale organisée et le trafic de stupéfiants constituent des facteurs d'instabilité majeurs. La succession de crises de violence politique ou criminelle attisées par le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée menace gravement de nombreux pays et compromet la consolidation de la paix. Dans certains cas, notamment en Somalie et au Sahel, on assiste au rapprochement de bandes criminelles et de groupes terroristes. Plusieurs missions politiques spéciales s'emploient à définir des mesures appropriées pour répondre à ces menaces, sans perdre de vue la grande complexité du problème. Ainsi, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest a coopéré avec cinq missions politiques et opérations de maintien de la paix exerçant des activités dans la région, ainsi qu'avec le Département des opérations de maintien de la paix, l'Office des Nations Unies

contre la drogue et le crime et INTERPOL, pour apporter un appui à l'Initiative côtes de l'Afrique de l'Ouest, qui a été lancée conjointement par des organismes des Nations Unies et la CEDEAO afin d'aider les États de la région à lutter contre la criminalité transnationale organisée et les trafics illicites.

26. Les missions déployées dans tel ou tel pays ont souvent également pour mandat de lutter contre la criminalité transnationale organisée, notamment en Afghanistan, en Guinée-Bissau, en Libye et en Sierra Leone. Mais les missions ont rarement tous les outils nécessaires à cette fin, faute de compétences techniques, de supervision stratégique et opérationnelle et de capacités d'analyse. Malgré la détermination avec laquelle les missions politiques spéciales s'efforcent d'aider leurs partenaires nationaux à lutter contre le trafic de stupéfiants et la criminalité transnationale organisée, le volume des marchés concernés suffit à faire paraître minimales les capacités des gouvernements hôtes et des missions, ainsi qu'on a pu le constater en Guinée-Bissau.

27. Des missions politiques spéciales sont parfois créées pour s'attaquer à des problèmes complexes ou apparemment insolubles, lorsque certaines parties prenantes ne sont pas en mesure de coopérer ou disposées à le faire. Ces missions jouent néanmoins un rôle essentiel, bien que l'aboutissement de leurs efforts soit loin d'être assuré. L'efficacité de leur action dépend d'une série de facteurs tels que la participation des parties concernées, les moyens d'action politiques utilisables et l'existence de normes de sécurité minimales. Tous ces facteurs sont des conditions nécessaires de la réalisation des objectifs fixés. En République arabe syrienne, par exemple, l'absence de consensus aux niveaux international, régional et national a fait obstacle jusqu'à présent à la négociation d'une solution, malgré tous les efforts accomplis par le Représentant spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes pour la Syrie.

28. Pourtant, même lorsque les chances de succès semblent très faibles, l'engagement politique soutenu de l'ONU est important. En étant toujours sur la brèche, nous sommes parfois en mesure de tirer parti des possibilités d'action les plus restreintes. Cela a été le cas en Somalie, où l'amélioration des conditions de sécurité et la formation d'un gouvernement fédéral appuyé par l'Organisation a permis à celle-ci de réinstaller à Mogadiscio les bureaux de sa mission, qui avaient dû être délocalisés à Nairobi en 1995. Cela ne signifie cependant pas que toutes menaces contre la sécurité y ont été écartées, comme en témoignent les attentats perpétrés le 19 juin 2013 contre l'Organisation des Nations Unies.

La situation actuelle

29. À l'heure actuelle, il existe 37 missions politiques spéciales classées en trois groupes thématiques (la liste complète de ces missions figure en annexe).

30. Le groupe thématique I regroupe les missions des envoyés spéciaux de haut niveau du Secrétaire général, qui sont chargés d'exercer leurs bons offices et de remplir des fonctions de médiation. Il y a actuellement 11 missions de ce type. La plupart des envoyés spéciaux ont leur bureau principal au Siège, comme le Conseiller spécial pour le Myanmar, ou sont rattachés à leur pays de résidence, comme l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs. Plusieurs d'entre eux ont des bureaux secondaires dans les pays et régions dont ils s'occupent, comme le Conseiller spécial pour Chypre, le Représentant spécial

conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes pour la Syrie, et le Conseiller spécial pour le Yémen.

31. Le groupe thématique II comprend les équipes de surveillance des sanctions et les groupes d'experts, qui sont actuellement au nombre de 11. Cinq de ces missions sont établies à New York et une à Nairobi; les membres des cinq autres sont rattachés à leur pays de résidence. Les équipes de surveillance et groupes d'experts sont composés d'experts techniques chargés de surveiller l'application des résolutions du Conseil de sécurité et de suivre la situation concernant les sanctions imposées par ce dernier, à savoir notamment les embargos sur les armes, les gels d'avoirs et les interdictions de voyager. Les membres de ces équipes et de ces groupes possèdent des compétences spécialisées dans les domaines suivants : opérations bancaires et financières et systèmes parallèles de transfert de fonds; armes classiques et groupes armés; douanes, contrôle des exportations et application des interdictions de voyager; renseignement et lutte contre le terrorisme; transports; droit international humanitaire et droits de l'homme; ressources naturelles; analyse politique; non-prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Ces équipes et groupes d'experts font rapport au Conseil de sécurité par l'intermédiaire du comité compétent, qui est composé de membres du Conseil, et reçoivent un appui administratif et technique du Secrétariat. Ils coopèrent avec les États Membres et diverses parties prenantes, dont les opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales présentes dans les pays concernés.

32. Le groupe thématique III se compose de missions politiques spéciales sur le terrain, telles que les bureaux régionaux et les missions affectées à un pays donné. Quinze missions de ce type sont actuellement déployées dans le monde entier, chacune d'entre elle étant dotée d'une structure et de fonctions qui lui sont propres. De ce nombre, 10 ont leur siège en Afrique, 4 au Moyen-Orient et 1 en Asie. Elles peuvent être d'une dimension restreinte, comme le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (BINUCSIL) ou des bureaux régionaux tels que le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale (BRENUAC), ou de plus grande envergure, comme les missions d'assistance déployées dans des pays où sont présentes des forces militaires internationales, à savoir notamment la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI), la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM).

33. Au mois de juillet 2013, les différentes missions politiques spéciales sur le terrain avaient été en place depuis un peu moins de six ans en moyenne. Certaines de ces missions ont toutefois été créées pour remplacer d'autres missions politiques spéciales, se voyant alors confier un nouveau mandat⁶. La mission politique spéciale sur le terrain ayant eu la plus longue période d'activité est le Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie, qui a été créé en 1995 et remplacé le

⁶ Ainsi, le BINUCSIL a remplacé le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL) (2005-2008); le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA) a remplacé le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA) (2000-2009); le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) a remplacé le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) (1999-2009); et le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB) a remplacé le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) (2007-2010).

3 juin 2013 par la MANUSOM⁷. Sur les 37 missions en cours, 33 ont reçu leur mandat du Conseil de sécurité et quatre de l'Assemblée générale⁸.

Tendances

34. L'évolution des missions politiques spéciales sur le terrain au cours des deux dernières décennies se caractérise par trois tendances distinctes : l'augmentation de leur nombre, l'expansion de leurs dimensions et la complexité croissante de leurs mandats.

Nombre de missions politiques spéciales sur le terrain, selon l'année



35. Le nombre de missions politiques spéciales sur le terrain a continué d'augmenter au cours des 20 dernières années (voir fig.). En 1993, il n'y en avait que trois. Ce nombre est passé à 12 en 2000 puis à 15 en 2013. Cette croissance s'est produite alors même que plus de la moitié des missions politiques spéciales qui ont été déployées dans un pays donné depuis 1993 ont déjà été liquidées⁹.

36. Mais ce n'est pas tout. Les différentes missions ont des mandats bien plus complexes qu'à l'époque où elles étaient essentiellement chargées d'établir des rapports et d'assurer des fonctions de surveillance. Au cours de la dernière décennie, en particulier, les missions politiques spéciales sur le terrain sont devenues des

⁷ Le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, qui est toujours en place, a été créé en 1994 par l'Assemblée générale.

⁸ Les missions ayant reçu leur mandat de l'Assemblée générale sont le Bureau du Conseiller spécial pour le Myanmar, le Bureau du Représentant spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes pour la Syrie, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine et le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient. Ces deux dernières missions ne sont pas financées au titre du chapitre du budget ordinaire consacré aux missions politiques spéciales, mais elles exercent des fonctions analogues à celles des autres missions politiques spéciales et sont également financées en tout ou partie au moyen du budget ordinaire.

⁹ Outre les 11 missions ayant été remplacées par de nouvelles missions politiques spéciales.

opérations très diversifiées, du fait de la multiplication de leurs activités normatives, et elles accomplissent désormais, outre les fonctions politiques, un ensemble de tâches plus vaste concernant notamment les droits de l'homme, l'état de droit et les violences sexuelles commises en période de conflit.

37. Leurs fonctions normatives ont notamment pris beaucoup d'ampleur dans le domaine de la promotion de la contribution des femmes à la paix et à la sécurité, en particulier depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité. De nombreuses missions politiques spéciales encouragent la participation des femmes au règlement des conflits et aux processus de paix et intègrent le souci de l'égalité des sexes dans l'ensemble de leurs activités de consolidation de la paix.

38. Alors qu'en 1995, le mandat d'une mission sur le terrain comprenait en moyenne deux domaines d'intervention¹⁰, ce nombre est passé à 3,5 en 2000 et à 6 en 2013. Les activités liées à certains thèmes sont devenues plus courantes avec le temps. Ainsi, la proportion des missions sur le terrain chargées de remplir des fonctions relatives à la réforme du secteur de la sécurité et à l'état de droit était nulle en 1995, avant de passer à 30 % en 2000 puis à 60 % à l'heure actuelle. De même, le pourcentage des missions politiques spéciales sur le terrain dont le mandat concernait le domaine des droits de l'homme était de 28 % en 1995 et de 38 % en 2000, alors qu'il s'établit maintenant à 60 %.

39. Pour exercer toutes ces fonctions, les missions politiques spéciales ont besoin de compétences spécialisées acquises par différents services de l'ONU. Vu l'augmentation du nombre de tâches liées au maintien de l'ordre, à l'état de droit, à la réforme du secteur de la sécurité, au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion, et à la lutte antimines (domaines pour lesquels neuf missions politiques spéciales disposent de spécialistes), le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de maintien de la paix et le Programme des Nations Unies pour le développement sont désormais des fournisseurs de services essentiels. Leur rôle a récemment été renforcé par la création d'un organe de liaison central, grâce auquel les missions communiquent avec le Siège par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique. Un plan d'appui a été élaboré pour la Libye et un autre est en cours d'élaboration pour la Somalie. De même, la Division de l'assistance électorale et le Groupe de l'appui à la médiation du Département des affaires politiques, ainsi que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, apportent aux missions des compétences spécialisées dans leurs domaines respectifs.

40. Dans le domaine de l'assistance électorale, par exemple, on s'accorde de plus en plus à dire que les élections ne sont pas des faits isolés et techniques, mais s'inscrivent plutôt dans un ensemble de dynamiques et de processus politiques liés entre eux. C'est pourquoi l'ONU s'est efforcée de planifier ses activités d'assistance électorale en les considérant comme des éléments d'un effort plus vaste tendant à promouvoir la paix et la stabilité et comme étant liés à d'autres activités favorisant le déroulement pacifique des phases de transition, la bonne gouvernance, l'état de droit et le respect des droits de l'homme.

¹⁰ On entend par « domaines d'intervention » les grandes catégories d'activités (telles que les droits de l'homme ou la réforme du secteur de la sécurité), qui recouvrent un certain nombre de tâches plus spécifiques (par exemple le renforcement des capacités, la surveillance et l'appui juridique dans le domaine des droits de l'homme).

41. Les missions politiques spéciales sont également devenues plus complexes sur le plan de leur structure. Certaines sont déployées non seulement dans les capitales, mais dans d'autres points stratégiques du pays concerné, afin de créer des liens avec une plus grande partie de la population. Un certain nombre de missions coopèrent de plus en plus étroitement avec les militaires et les fonctionnaires de police en détachement, qui leur donnent des conseils stratégiques et techniques dans leurs domaines de compétence, de même qu'avec des militaires ne relevant pas de l'ONU qui sont présents sur le terrain. C'est ainsi qu'en Sierra Leone, la Police des Nations Unies a joué un rôle important en offrant des conseils aux responsables des autorités policières régionales et aux comités de sécurité des provinces et des districts. Au niveau des pays, les missions politiques spéciales mènent une action de nature plus concrète en mettant en œuvre des projets à l'appui des priorités nationales de consolidation de la paix, et ont commencé à tirer parti du soutien qu'elles peuvent obtenir directement du Fonds pour la consolidation de la paix.

42. L'ONU a de plus en plus fait appel aux missions politiques spéciales à mesure que certaines transformations ont été opérées au Siège, notamment à la suite des décisions de l'Assemblée générale de créer le Département de l'appui aux missions et le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité (en 2007) et de renforcer le Département des affaires politiques (en 2008). Celui-ci est responsable au premier chef des activités opérationnelles nécessaires à mes missions de bons offices et apporte un soutien technique à la plupart des missions politiques spéciales. Afin d'aider plus efficacement ces dernières, il a renforcé, avec l'aide des États Membres, ses capacités d'analyse et ses compétences techniques dans des domaines tels que la médiation, l'assistance électorale et la mise en pratique des enseignements tirés de l'expérience et des pratiques exemplaires. Il a également resserré ses liens de partenariat avec d'autres acteurs menant des activités politiques sur le terrain. De ce fait, il est en mesure de répondre plus rapidement et efficacement aux besoins des missions sur le terrain et de promouvoir la cohérence de l'action politique des principales parties concernées.

IV. Principales questions de politique générale

43. La présente section examine certaines des questions thématiques transversales qui, dans le contexte actuel, intéressent le plus les missions politiques spéciales. Comme il est demandé dans la résolution 67/123, seront essentiellement abordées des questions de politique générale. Les questions administratives et budgétaires (les missions politiques spéciales continuent certes de rencontrer d'importantes difficultés en la matière) relèvent de la Cinquième Commission et font l'objet de mon rapport sur l'examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales (A/66/340).

Partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales

44. Les partenariats sont la condition d'une bonne exécution des mandats confiés aux missions politiques spéciales. Aux termes du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, les missions politiques spéciales travaillent en étroite collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales en vue de faire progresser la paix et la sécurité internationales. Ces partenariats reposent sur l'idée que l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires régionaux peuvent accroître considérablement l'impact de leurs actions en mobilisant leurs compétences propres.

En raison de leur implantation sur le terrain et des réseaux solides qu'elles tissent avec les parties prenantes nationales, les organisations régionales ont une légitimité et une influence leur permettant de jouer un rôle décisif dans la prévention des conflits et le soutien aux transitions politiques.

45. La coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales peut prendre de nombreuses formes : missions menées parallèlement aux opérations régionales de maintien de la paix, par exemple la MANUSOM; bureaux régionaux chargés de renforcer les capacités régionales de prévention des conflits et de médiation, par exemple le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale, le BRSAO et le BRENUAC; envoyés spéciaux nommés conjointement par le Secrétaire général et les partenaires régionaux, par exemple le Représentant spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes pour la Syrie; coopération courante entre les missions et les organisations régionales, par exemple celle entre le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BINUCA) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC).

46. L'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales ont pris récemment plusieurs initiatives pour codifier et renforcer leur coopération. Des accords de coopération officiels, des forces à composition hybride, des réunions régulières entre homologues et d'autres dispositifs ont été mis en place afin de favoriser l'instauration de relations de travail plus efficaces.

47. La création du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) a renforcé considérablement le partenariat de l'Organisation avec l'Union africaine, permettant une meilleure coordination et une meilleure coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le BNUUA entretient des contacts étroits avec les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix déployées en Afrique et a aidé à coordonner les actions de l'Organisation et de l'Union africaine sur les questions les intéressant toutes deux, notamment par la tenue de réunions régulières entre les membres du Conseil de sécurité et ceux du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

48. Ces partenariats, tout essentiels qu'ils sont, se heurtent parfois à des difficultés. Dans certaines situations, l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine ont des priorités, des approches et des préoccupations différentes. Par ailleurs, les diverses organisations régionales qui participent aux opérations de paix et de sécurité n'ont pas toujours les moyens ou les ressources pour faire face aux problèmes relevant de leur compétence. Dans d'autres situations, il se peut que l'Organisation ne soit guère en position de prendre la tête d'une opération de prévention des conflits ou de rétablissement ou de consolidation de la paix. C'est pourquoi il convient d'établir une soigneuse répartition des tâches avec les partenaires régionaux. Il est possible en outre d'améliorer le partage des meilleures pratiques et des retours d'expérience et d'appliquer ensemble ces enseignements aux nouvelles situations. La collaboration et la coordination stratégique pourraient notamment être renforcées en ce qui concerne les alertes et les interventions rapides en cas de crise dans différentes parties du monde.

Cohérence de l'action du système

49. Les partenariats entre les missions politiques spéciales et le système des Nations Unies dans son ensemble sont indispensables pour mettre en œuvre une

approche globale qui relie les questions de sécurité au développement social et économique, pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des conflits et pour aider les pays sortant d'un conflit à établir une paix durable. Compte tenu du partage des responsabilités au sein du système des Nations Unies, articuler l'action d'une mission à celles des divers fonds, institutions et programmes présents dans un pays demande une forte concertation, afin d'exploiter au mieux les atouts de chaque organisme.

50. En 2008, j'ai approuvé une politique à l'échelle du système des Nations Unies concernant l'intégration des missions, qui soulignait l'importance de la coopération stratégique entre les missions et les équipes de pays des Nations Unies et énumérait les éléments indispensables à la réalisation de cet objectif, à savoir l'évaluation et la gestion prévisionnelle conjointes des outils et des ressources et la constitution de cellules intégrées, pour soutenir ces tâches depuis le Siège. Le Fonds pour la consolidation de la paix contribue aux efforts engagés et a alloué 170 millions de dollars aux pays où sont déployées les missions politiques spéciales en utilisant des dispositifs renforçant la cohérence du système.

51. Toujours en 2008, le Président de la Banque mondiale en exercice et moi-même, reconnaissant le rôle essentiel et complémentaire joué par chacune de nos institutions pour aider les pays au sortir d'un conflit à se redresser, avons signé le Cadre de partenariat entre l'ONU et la Banque mondiale pour les situations de crise et d'après-crise. Ce partenariat favorise le dialogue au niveau stratégique entre les deux institutions et élabore des actions communes plus efficaces dans les situations de crise et d'après-crise. Dans de nombreux pays, la Banque mondiale est d'ores et déjà un interlocuteur et un partenaire incontournable des missions politiques spéciales engagées dans diverses activités de consolidation de la paix. Au Yémen, par exemple, la Banque a travaillé en étroite collaboration avec mon Conseiller spécial pour soutenir le dialogue national.

52. En mai 2013, le Président de la Banque mondiale et moi-même nous sommes rendus dans la région des Grands Lacs, en compagnie de mon Envoyé spécial dans la région, afin de souligner qu'il convenait de mettre en œuvre simultanément les dispositions politiques et sécuritaires de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération et celles relatives au développement. En dépit des progrès importants réalisés jusqu'à présent, beaucoup reste à faire pour exploiter toutes les possibilités d'un solide partenariat ONU-Banque mondiale. Les missions politiques spéciales, ainsi que les équipes de pays des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix, ont un rôle central à jouer dans l'approfondissement de la coopération entre les deux institutions.

Coopération entre missions

53. Dans l'exécution de leurs mandats, les missions politiques spéciales travaillent en étroite collaboration avec les autres missions des Nations Unies. La coopération est particulièrement importante à trois niveaux : a) entre les envoyés spéciaux et les opérations de maintien de la paix; b) entre les bureaux régionaux et les autres missions déployées dans leur ressort; et c) entre les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix.

54. Dans certaines situations, des envoyés spéciaux sont nommés pour mener une action complémentaire à celle des opérations de maintien de la paix, notamment lorsqu'il convient de distinguer une mission de bons offices d'une mission de

maintien de la paix. Cette pratique remonte aux toutes premières missions déployées par l'Organisation : le comte Folke Bernadotte a ainsi travaillé en étroite collaboration avec l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve; plus tard, en 1964, le Conseil de sécurité a recommandé au Secrétaire général de nommer un médiateur, dans la résolution même où il établissait la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre¹¹. À l'heure actuelle, cinq envoyés spéciaux accompagnent des opérations de maintien de la paix : le Conseiller spécial du Secrétaire général pour Chypre, l'Envoyé personnel du Secrétaire général pour le Sahara occidental, l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Sahel et l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Soudan et le Soudan du Sud.

55. Les bureaux régionaux des Nations Unies coopèrent avec les différentes missions déployées dans leur ressort, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix ou de missions politiques spéciales. En Afrique de l'Ouest, le BRSAO travaille avec les missions présentes en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Libéria et en Sierra Leone et organise notamment des conférences intermissions pour le personnel spécialisé et des réunions régulières entre ses représentants spéciaux. En tant qu'interlocuteur principal de la CEDEAO, le BRSAO assure la liaison entre les missions déployées dans un pays particulier et Abuja. En Afrique centrale, l'UNOCA travaille avec le BINUCA, la MONUSCO et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), ainsi qu'avec le BNUUA et les partenaires régionaux, afin de mettre au point une stratégie régionale pour une assistance humanitaire internationale et une aide au développement et à la consolidation de la paix dans la région où sévit l'Armée de résistance du Seigneur.

56. De même, les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix travaillent ensemble dans les pays où elles sont déployées. Leur coopération concerne souvent des questions transfrontalières. Par exemple, le BINUCSIL, le BINUGBIS, la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et le BRSAO participent, en soutien à la CEDEAO, à la mise en œuvre de l'Initiative côtes de l'Afrique de l'Ouest (voir le paragraphe 25 ci-dessus). Au Liban, le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban et la Force intérimaire des Nations Unies au Liban travaillent ensemble à la mise en œuvre de la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité et ce, grâce à des dispositifs de liaison, d'échange d'informations et de coordination entre les chefs de mission et les services fonctionnels. Le passé récent offre d'autres exemples du déploiement simultané dans un pays d'une mission politique spéciale et d'une opération de maintien de la paix, où une distinction est ainsi faite entre mandat militaire et mandat civil (MICIVIH, MINUGUA).

Instabilité des conditions de sécurité et exécution des mandats

57. Ces 10 dernières années, les missions politiques spéciales ont opéré dans des conditions de sécurité de plus en plus instables. Depuis 2002 en particulier, année où la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) a vu le jour, elles sont appelées à assurer des fonctions complexes dans des pays en situation de conflit ouvert ou sortant à peine d'un conflit. À l'heure actuelle, ce n'est plus seulement en Afghanistan, mais aussi en Iraq, en Libye, en République

¹¹ Résolution 186 (1964) du Conseil de sécurité.

centrafricaine, en Somalie et au Yémen que les missions déployées doivent faire face à des conditions de sécurité précaires.

58. Or, cette précarité a une incidence directe sur la capacité des missions de remplir leur mandat, dans la mesure où elle menace la sûreté et la sécurité du personnel de l'ONU dans l'exercice de ses fonctions. Comme elles attachent beaucoup d'importance à l'appropriation nationale du mandat, les missions politiques spéciales doivent travailler en étroite collaboration avec les acteurs nationaux – tant publics que non gouvernementaux – dans tous les aspects de leur mandat. Lorsque les conditions de sécurité se détériorent au point que le personnel ne peut se déplacer librement, de tels échanges sont limités, en particulier au niveau sous-régional.

59. En Iraq, après les attentats contre l'hôtel Canal en 2003, des mesures de sécurité très contraignantes ont été prises, ce qui a considérablement réduit la liberté d'aller et venir ainsi que les possibilités d'échange avec les pouvoirs publics et la société civile. De même, en Afghanistan, le personnel de la MANUA a vu sa capacité d'interaction avec ses interlocuteurs habituels extrêmement réduite dans plusieurs régions du pays pour raisons de sécurité. En Libye, l'aggravation des conditions de sécurité en 2012 a conduit la Mission d'appui des Nations Unies en Libye à délocaliser son personnel de la partie orientale du pays, y compris le bureau auxiliaire de Benghazi, ce qui a empêché la mission de travailler avec ses interlocuteurs sur d'importants aspects de son mandat. En Somalie, la création d'une mission politique spéciale exige le déploiement, en matière de gestion de la sécurité, d'une série d'options suffisamment étayées, souples et différenciées pour être adaptées à différents sites et à diverses tâches. L'attentat terroriste du 19 juin 2013 a montré combien de telles dispositions étaient importantes.

60. En 2009, dans le cadre de l'étude d'ensemble du système de gestion de la sécurité des Nations Unies, le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination a changé sa politique en matière de gestion de la sécurité, qui ne consiste plus à déterminer quand partir mais plutôt comment rester, pour apporter un appui à l'exécution des programmes et activités prescrits des Nations Unies, même dans des conditions de sécurité très précaires. Cette nouvelle vision se fonde sur les deux principes « pas de programme sans sécurité » et « pas de sécurité sans ressources »¹².

61. La responsabilité de la sécurité et de la protection des membres du personnel des Nations Unies incombe au premier chef à l'État hôte. Si l'État n'assure pas ou peu cette fonction, les missions politiques spéciales n'ont que peu de moyens de sécurité à leur disposition. Même dans les situations où elles travaillent aux côtés de missions multinationales de maintien ou d'imposition de la paix, ces forces ont souvent d'autres priorités stratégiques ou des moyens limités d'assurer la protection du personnel des Nations Unies. Tous ces facteurs influent sur la capacité des missions de l'ONU d'exécuter leur mandat.

Transitions et stratégies de désengagement

62. Pour l'ONU, la notion de transition se rapporte à un changement de configuration de la présence des Nations Unies sur le terrain face à l'évolution des

¹² Rapport d'ensemble sur le Département de la sûreté et de la sécurité de l'Organisation des Nations Unies (A/67/526).

besoins et des exigences. Cette transition peut prendre plusieurs formes : une opération de maintien de la paix peut se transformer en mission politique spéciale (comme dans le cas du Burundi), ou inversement (comme au Libéria), et peut aussi devenir une équipe de pays des Nations Unies (comme au Timor Leste), à l'instar des missions politiques spéciales (exemple du Népal). En général, une équipe de pays des Nations Unies est présente avant, pendant et après le déploiement d'une mission politique spéciale. La pérennité des résultats obtenus par la mission politique dépend en grande partie de la façon dont est gérée la transition vers la prise en main par l'équipe de pays des Nations Unies.

63. Les périodes de transition sont particulièrement difficiles pour l'Organisation, car elles exigent un important travail de planification et de coordination avec l'ensemble du système des Nations Unies. Une politique a été mise au point à l'échelle du système en ce qui concerne la gestion des transitions lors du retrait des missions, afin de définir les différentes attributions et les étapes du processus de décision.

64. Les transitions font ressortir le caractère complémentaire des différentes configurations de la présence des Nations Unies sur le terrain. En dernière analyse, le choix de tel ou tel type de mission est déterminé par les exigences et les besoins des autorités nationales, ainsi que par l'évaluation de la situation menée par l'organe mandant. Les cas de la Sierra Leone et du Libéria montrent bien combien la capacité de moduler les différents types de configuration donne à l'Organisation la souplesse nécessaire pour trouver des solutions sur mesure.

65. En 1999, le Conseil de sécurité a créé une opération de maintien de la paix, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), pour remédier à la détérioration des conditions de sécurité dans le pays¹³. Il a par la suite défini, pour le retrait des opérations de maintien de la paix, des objectifs de référence liés en particulier à la restauration de l'autorité de l'État et à la consolidation de la paix. En 2005, le Secrétaire général, notant les progrès considérables qui avaient été faits dans la réalisation de ces objectifs, a indiqué qu'une plus petite structure, adaptée à la consolidation de la paix après les conflits, prendrait le relai. Le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone, cette fois mission politique spéciale, a donc été déployée en 2005¹⁴. En 2013, le Conseil de sécurité, se félicitant des progrès du Gouvernement, a décidé que la mission se retirerait au 31 mars 2014 au plus tard, pour laisser la place à une équipe de pays des Nations Unies.

66. Au Libéria, l'Organisation est passée par différentes transitions dans la configuration de sa présence dans le pays. En application de l'Accord de Cotonou qui, en 1993, a mis fin à la guerre civile, elle a déployé une Mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MONUL), chargée, aux côtés du Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, de suivre la mise en œuvre de l'Accord par toutes les parties. Une fois sa principale mission accomplie – à savoir la supervision des élections de juillet 1997 –, on a considéré que la MONUL s'était acquittée de son mandat. À l'issue de consultations avec le Gouvernement libérien et le Conseil de sécurité, le Bureau d'appui à la

¹³ Avant le déploiement de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone et de la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone qui l'a précédée, la fonction politique des Nations Unies en Sierra Leone passait par l'Envoyé spécial du Secrétaire général, qui était une mission politique spéciale.

¹⁴ Résolution 1610 (2005) du Conseil de sécurité.

consolidation de la paix des Nations Unies au Libéria a donc été créé en 1997 en tant que mission politique spéciale. Cette configuration avait pour but de pouvoir exercer des fonctions d'appui aux activités menées en situation postconflictuelle, notamment en matière de réconciliation nationale et de consolidation de la paix. En réalité, la mission n'a finalement pas pu aider les parties locales à atteindre ces objectifs. Les conditions de sécurité se sont détériorées en 2003. La demande d'activités liées à la sécurité s'est donc accrue, et le Conseil de sécurité a décidé de déployer une opération de maintien de la paix multidimensionnelle dans le pays, à savoir la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL).

67. Élément important du cycle de vie des missions politiques spéciales, les stratégies de désengagement dépendent du degré de réussite dans l'exécution du mandat des missions. À cet égard, celles-ci évaluent régulièrement leurs progrès, notamment dans leurs rapports au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale. Quatre missions politiques spéciales sur le terrain – la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone et le Bureau des Nations Unies au Burundi – ont été dotées d'objectifs de référence adoptés par le Conseil de sécurité en étroite consultation avec les pays hôtes. En dernière analyse, c'est l'évaluation du mandant et du Gouvernement hôte qui détermine si une mission donnée a effectivement rempli ses objectifs et est prête à se retirer – pour une transition vers un autre type de présence des Nations Unies.

Gestion du savoir et enseignements tirés

68. Une vaste expérience a été accumulée dans le cadre des missions politiques spéciales, aussi bien les réussites que les échecs. La gestion du savoir est donc devenue un outil important, grâce auquel cette expérience est prise en compte dans la gestion des activités en cours et future. Ces dernières années, l'Organisation a fait des progrès considérables en ce qui concerne l'apprentissage institutionnel à l'appui des missions politiques spéciales, la reconnaissance et l'analyse des enseignements à tirer de l'expérience, la diffusion des bonnes pratiques, l'élaboration de directives et la formation. Même si beaucoup reste encore à faire, ces processus normalisés n'existaient pas il y a cinq ans.

69. La mise en place de systèmes de gestion du savoir s'est révélée essentielle en ce qu'elle a permis à mes représentants spéciaux d'accéder à toutes les bonnes pratiques appliquées au sein du système des Nations Unies, et d'échanger leurs connaissances en temps réel. Par exemple, en décembre 2012, à l'occasion du cinquième anniversaire du Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale, le Département des affaires politiques a organisé, avec les chefs des trois bureaux régionaux, un atelier au cours duquel ceux-ci ont comparé leurs observations sur la façon dont ils avaient chacun contribué à régler des questions transfrontalières complexes, ainsi que sur les bons offices et outils d'instauration de la paix dont ils avaient usé dans leurs régions respectives, en vue d'en tirer les enseignements voulus. De même, en 2009, le Département a organisé un atelier avec le Centre de coopération internationale de l'Université de New York en vue de faire un bilan complet des enseignements à tirer de l'expérience de la Mission des Nations Unies au Népal.

70. Plus récemment, le Département a mené un examen approfondi de son intervention face à la crise de mars 2013 en République centrafricaine, en vue d'améliorer son appui aux missions sur le terrain rencontrant le même type de difficultés. Cette crise a fait ressortir les limites des missions politiques spéciales lorsque la situation politique et les conditions de sécurité se dégradent. Si le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine a beaucoup favorisé les négociations qui ont conduit à la signature des accords de Libreville en janvier 2013, la mission – ainsi que la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, l'Union africaine et les États Membres intéressés – n'a pas réussi à faire appliquer ces accords. Les affrontements armés ont finalement repris entre les parties et Bangui a été prise d'assaut par les rebelles du Séléka. J'ai demandé au Bureau intégré et au Bureau du Coordonnateur des programmes d'assistance humanitaire et économique des Nations Unies pour l'Afghanistan de travailler en étroite collaboration avec les différents partenaires, notamment par l'intermédiaire du Groupe de contact international, en vue de lancer l'action régionale et internationale pour faciliter la transition en République centrafricaine.

71. Instaurer une culture d'apprentissage institutionnel n'est pas chose facile, surtout si l'on considère les exigences opérationnelles importantes que les missions politiques spéciales et les départements qui les appuient au Siège doivent remplir. En même temps, il a fallu élaborer des directives internes pour faire en sorte que le personnel opérationnel dispose des connaissances nécessaires pour appuyer les missions politiques spéciales. Un exemple récent a été la publication du Guide pratique pour le démarrage des missions politiques spéciales, manuel destiné au personnel qui met au point de nouvelles missions. Par ailleurs, dernièrement, un certain nombre de politiques à l'échelle du système ont été élaborées, par exemple sur les thèmes suivants : évaluation intégrée et planification, transitions, droits de l'homme et missions sur le terrain, droits de l'homme et devoir de précaution, etc. La Division de l'assistance électorale a aussi mis au point une série de politiques électorales visant à garantir l'homogénéité et la cohérence des pratiques du système des Nations Unies.

V. Facteurs de réussite et recommandations pour renforcer la transparence et l'efficacité des missions politiques spéciales

72. L'expérience acquise pendant les 20 dernières années sur les missions politiques spéciales et les meilleures pratiques établies au cours de cette période permettent de mettre en évidence plusieurs facteurs de réussite. Ceux-ci contribuent à la transparence et à l'efficacité globales des missions et renforcent notamment leur capacité d'exécuter des mandats complexes afin d'aider des acteurs nationaux.

73. *Appropriation par le pays du mandat de la mission.* Les missions politiques spéciales aident les pays à régler les conflits et à établir une paix durable. Seuls les acteurs nationaux sont à même de répondre aux besoins et aux objectifs de leur société de façon durable. **Les missions politiques spéciales doivent continuer de travailler en étroite collaboration avec les acteurs nationaux pour fixer des priorités, renforcer les capacités du pays et mettre en œuvre un programme d'action commun.**

74. *Souplesse.* La prévention des conflits, le rétablissement et le maintien de la paix sont des tâches très différentes les unes des autres, qui demandent chacune une approche spécifique pour bien répondre à la dynamique et aux besoins locaux. Concevoir ces missions sur un modèle unique aboutirait à créer des structures statiques inadaptées aux exigences du terrain. **Les missions politiques spéciales doivent être adaptées à la situation et aux besoins locaux tout en étant suffisamment souples pour évoluer en même temps qu'eux.**

75. *Intervention rapide.* Les actions de rétablissement et de consolidation de la paix s'inscrivant dans des situations qui changent rapidement, les missions politiques spéciales doivent pouvoir répondre prestement aux évolutions sur le terrain. Dans un processus de paix, le moindre retard peut faire manquer l'unique chance de règlement. Au lendemain d'un conflit, de telles occasions sont vite perdues. **Pour produire des résultats de long terme en matière de consolidation de la paix, les missions politiques spéciales doivent être capables d'agir rapidement.**

76. *S'appuyer sur les avantages relatifs des différents modes d'action de l'Organisation.* Il est indispensable de savoir reconnaître les situations qui se prêtent à l'action d'une mission politique spéciale et celles où un autre genre d'intervention, par exemple une opération de maintien de la paix, est plus indiquée. Les missions politiques spéciales présentent des faiblesses et ne sont pas conçues pour répondre à toutes les menaces pesant sur la paix et la sécurité internationales. **Il convient d'évaluer les avantages relatifs des différents modes d'action de l'Organisation en fonction de la situation sur le terrain et des besoins des autorités nationales.**

77. *Partenariats.* Les partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales sont un outil indispensable au succès des missions politiques spéciales. Le renforcement de ces partenariats doit rester l'un des premiers objectifs de l'Organisation et l'une des préoccupations majeures de ses représentants spéciaux sur le terrain. **Si on le lui demande, l'Organisation doit pouvoir fournir à ses partenaires régionaux un soutien au renforcement de leurs capacités et une assistance technique.**

78. *Cohérence de l'action du système.* Pour garantir le succès des missions politiques spéciales qui, compte tenu de la nature et de la complexité de leur mandat, interviennent dans plusieurs domaines, l'action de l'Organisation doit être intégrée et cohérente, tant au Siège que sur le terrain. **Nous devons continuer de renforcer la capacité des missions de mener des actions intégrées et coordonnées à l'échelle des Nations Unies, où les objectifs politiques et de sécurité sont articulés à des objectifs de développement à plus long terme.**

79. *Concertation avec les États Membres.* La concertation avec les États Membres est une des conditions du succès des missions politiques spéciales, qui jouent un grand rôle dans la prévention des conflits et le rétablissement et la consolidation de la paix. Des informations détaillées sur les missions sont fournies dans les rapports que je présente régulièrement au Conseil de sécurité, à la Cinquième Commission et à l'Assemblée générale. **Comme le demande l'Assemblée générale dans sa résolution 67/123, il convient d'organiser régulièrement des échanges auxquels toutes les parties intéressées pourront participer sur les questions de politique générale relatives aux missions politiques spéciales afin de favoriser le resserrement de la coopération avec les États Membres.**

80. En conclusion, les missions politiques spéciales sont devenues un outil indispensable au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elles sont également la manifestation la plus visible des bons offices du Secrétaire général. Intervenant dans des situations complexes et parfois instables, leur succès est souvent difficilement acquis. Pourtant, leur bilan est éloquent : elles ont montré qu'elles pouvaient apaiser les tensions, aider les pays au bord d'un conflit à faire un pas en arrière et aider les pays à établir une paix durable.

81. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des tâches qui leur sont confiées, les missions politiques spéciales ont besoin du soutien vigoureux des États Membres pour être efficaces.

82. Je tiens à rendre hommage à mes représentants spéciaux et à mes envoyés spéciaux, ainsi qu'aux membres dévoués et courageux du personnel de l'Organisation engagés dans ces missions, qui travaillent souvent dans des conditions difficiles au service de la paix, de la sécurité et du développement.

Annexe

Missions politiques spéciales des Nations Unies (au 1^{er} juillet 2013)

Envoyés spéciaux

1. Conseiller spécial du Secrétaire général pour Chypre
2. Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs
3. Conseiller spécial du Secrétaire général pour le Myanmar
4. Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide
5. Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Sahel
6. Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Soudan et le Soudan du Sud
7. Bureau du Représentant spécial conjoint de l'Organisation des Nations Unies et de la Ligue des États arabes pour la Syrie
8. Envoyé personnel du Secrétaire général pour le Sahara occidental
9. Bureau du Conseiller spécial du Secrétaire général pour le Yémen
10. Envoyé spécial du Secrétaire général pour l'application de la résolution [1559 \(2004\)](#) du Conseil de sécurité
11. Représentant de l'ONU aux discussions internationales de Genève

Groupes de surveillance des sanctions et groupes de contrôle

1. Groupe de contrôle pour la Somalie et l'Érythrée
2. Groupe d'experts sur la Côte d'Ivoire
3. Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo
4. Groupe d'experts sur la République populaire démocratique de Corée
5. Groupe d'experts sur la République islamique d'Iran
6. Groupe d'experts sur le Libéria
7. Groupe d'experts sur la Libye
8. Groupe d'experts sur le Soudan
9. Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions créée par la résolution [1526 \(2004\)](#) du Conseil de sécurité concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées
10. Direction exécutive du Comité contre le terrorisme
11. Appui au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [1540 \(2004\)](#) (concernant la prévention de la prolifération des armes de destruction massive)

Missions de terrain

1. Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban
2. Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient^a
3. Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
4. Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq
5. Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie
6. Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine
7. Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau
8. Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone
9. Bureau des Nations Unies au Burundi
10. Bureau des Nations Unies pour l'Afrique centrale
11. Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest
12. Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine^b
13. Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale
14. Appui des Nations Unies à la Commission mixte Cameroun-Nigéria
15. Mission d'appui des Nations Unies en Libye

^a Financé sur le compte des dépenses imprévues jusqu'au 31 décembre 2013.

^b Financé sur le budget ordinaire, mais pas au poste des missions politiques spéciales.