

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
28 décembre 2015
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 24 décembre 2015, adressée à la Présidente
du Conseil de sécurité par le Président du Groupe
de travail du Conseil de sécurité sur les opérations
de maintien de la paix**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint la note de cadrage (voir annexe) pour le neuvième débat thématique organisé par le Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, le 11 décembre 2015, intitulé « La voie à suivre pour parvenir à un dialogue stratégique entre le Conseil de sécurité, les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat ».

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité et le faire distribuer comme document du Conseil.

Le Président du Groupe de travail du Conseil
de sécurité sur les opérations de maintien de la paix
(*Signé*) Mahamat Zene **Cherif**



**Annexe à la lettre datée du 24 décembre 2015 adressée
à la Présidente du Conseil de sécurité par le Président
du Groupe de travail du Conseil de sécurité
sur les opérations de maintien de la paix**

**Note de cadrage pour le débat thématique organisé par le Groupe
de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien
de la paix, intitulé « La voie à suivre pour parvenir à un dialogue
stratégique entre le Conseil de sécurité, les pays qui fournissent
des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat »
(11 décembre 2015)**

Le 11 décembre 2015, le Tchad, en sa qualité de Président du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, organisera un débat thématique intitulé « La voie à suivre pour parvenir à un dialogue stratégique entre le Conseil de sécurité, les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat ». Cette rencontre réunira les membres du Conseil de sécurité et un grand nombre d'États Membres, en particulier des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. Le Directeur par intérim de la Division de l'Afrique 1 (Département des opérations de maintien de la paix), M. François Grignon, le Représentant permanent de la Nouvelle-Zélande auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'Ambassadeur Gerard van Bohemen, et le Représentant permanent du Bangladesh auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'Ambassadeur Masud Bin Momen, seront également invités à faire des exposés.

Pour assurer le succès des missions, il est d'une importance critique que le Conseil de sécurité, les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et le Secrétariat s'engagent collectivement à mener des opérations de maintien de la paix fondées sur une vision des objectifs et des mandats de ces opérations qui leur soit commune. La complexité des environnements dans lesquels les opérations de maintien de la paix sont aujourd'hui déployées, conjuguée aux risques que les soldats de la paix courent généralement en matière de sécurité, met en évidence l'importance d'un engagement collectif en faveur de cette œuvre commune que sont ces opérations. Cet objectif ne peut être atteint qu'à travers un dialogue constructif entre ceux qui créent, financent, gèrent et exécutent les mandats.

Importance du dialogue triangulaire

Une conception commune renforcée des opérations de maintien de la paix se traduirait par une action homogène qui, à son tour, maximiserait l'impact stratégique, opérationnel et tactique des opérations. Au niveau stratégique, une vision commune susciterait l'engagement politique nécessaire pour accomplir des missions difficiles, notamment en ce qui concerne les coûts en vies humaines et en matériel. Sur le plan opérationnel, des échanges qui tiennent compte de l'expérience des pays fournisseurs de contingents et de forces de police permettraient non seulement de s'assurer que les missions soient adaptées à la réalité du terrain, mais aussi de fournir dès le départ des informations aux pays contributeurs afin qu'ils puissent mieux préparer leurs effectifs. Sur le plan tactique, les problèmes posés par les objections dissimulées et d'autres obstacles à l'exécution des missions se trouveraient atténués si les mandats étaient le fruit d'une démarche réfléchie et

partagée. Un dialogue triangulaire efficace offrirait la possibilité d'améliorer la performance globale des opérations de maintien de la paix.

Conseil de sécurité

En 2001 déjà, le Conseil de sécurité avait reconnu la nécessité d'une relation tripartite transparente, lorsqu'il a établi les principes de la coopération avec les pays fournisseurs de contingents et s'est de nouveau déclaré disposé à tenir des consultations avec ces pays aux moments opportuns, à différents stades des opérations de maintien de la paix [résolution 1353 (2001) du Conseil de sécurité et S/PRST/2001/3]. Dans sa résolution 1353 (2001), le Conseil de sécurité a reconnu que son partenariat avec les pays fournisseurs de contingents pouvait être renforcé par une plus grande participation aux opérations de maintien de la paix des États Membres qui étaient dotés des moyens et capacités les plus importants à cette fin et souligné qu'il importait que les pays fournisseurs de contingents prennent les mesures nécessaires afin d'assurer que leur personnel de maintien de la paix ait la capacité de remplir le mandat des missions, tout en rappelant qu'il était important de veiller à ce que les contingents nationaux participant à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies reçoivent un soutien efficace et approprié de la part du Secrétariat.

Depuis, le Conseil de sécurité a fait preuve de son engagement à travailler en étroite collaboration avec les pays fournisseurs de contingents, y compris en s'employant à améliorer les méthodes de travail conformément à la note de son Président (S/2006/507). Plus tard, dans la note du Président en date du 28 octobre 2013 (S/2013/630), le Conseil de sécurité a réaffirmé sa volonté de tirer pleinement parti des consultations organisées avec les pays fournisseurs de contingents et d'effectifs de police, et de les améliorer, afin de pouvoir prendre dûment en considération les opinions et les préoccupations de ces pays pour faire face aux situations urgentes concernant les opérations, notamment dans les cas de transition d'une opération de maintien de la paix à une opération de consolidation de la paix, et à l'occasion d'autres changements importants, tels qu'un retrait, une réduction des effectifs ou une clôture.

Comité spécial des opérations de maintien de la paix

Pour sa part, depuis 2010, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix mentionne la coopération triangulaire dans ses rapports annuels. Dans ses rapports de 2014 et 2015, le Comité spécial a recommandé que les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police soient impliqués dès le début dans toutes les étapes des opérations de maintien de la paix, en particulier avant le renouvellement, l'ajustement, la reconfiguration ou le retrait d'une opération. Dans ce contexte, le Comité spécial a demandé au Secrétariat d'engager des consultations avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police en temps opportun, lorsqu'il planifiait des changements dans les tâches militaires et de police, les règles d'engagement et de comportement propres aux missions, les concepts d'opérations, les structures de commandement et de contrôle et les premières activités de consolidation de la paix. Le Comité spécial a également souligné qu'avant le lancement d'une nouvelle mission de maintien de la paix ou la reconfiguration majeure d'une mission en cours, le Secrétariat devait faire parvenir rapidement au Conseil de sécurité, aux pays fournissant des contingents ou des effectifs de police et aux autres principales parties prenantes une évaluation des

moyens disponibles, des effectifs nécessaires et des besoins logistiques. Il a également insisté sur la nécessité d'améliorer la planification, la communication et les interactions en ce qui concerne les plates-formes de consultations déjà existantes avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police.

Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies

Dans son rapport, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies (A/70/95-S/2015/446) a insisté sur le fait que, pour parvenir à une vision commune et réaliste des mandats des opérations de maintien de la paix et des moyens à mettre en œuvre pour les exécuter, les membres du Conseil, les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et le Secrétariat devraient participer à des consultations de haut niveau ouvertes et constructives. Conformément à la résolution 1353 (2001) et aux déclarations pertinentes du Président, le Groupe de haut niveau a recommandé que le Conseil de sécurité établisse un cadre de travail permettant de faire participer les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et le Secrétariat dès les premières étapes de l'élaboration des mandats.

En ce qui concerne la planification de nouvelles missions, le Groupe de haut niveau a insisté sur la nécessité de prendre contact à l'avance avec les pays pouvant potentiellement fournir des effectifs, afin de leur permettre de se prononcer en connaissance de cause quant à leur possible contribution. Durant cette étape et lors de phases ultérieures, les efforts de constitution des forces devraient orienter la planification et les ajustements éventuels des mandats, a-t-il souligné. En ce qui concerne les cas de renouvellement de mandat, il a encouragé la tenue de consultations triangulaires régulières au plus haut niveau, ainsi que la poursuite, le renforcement et la systématisation des échanges officiels déjà existants.

Le Groupe de haut niveau a également encouragé le Conseil de sécurité et le Secrétariat à engager le dialogue dans un esprit de collaboration étroite avec les organisations régionales compétentes avant d'autoriser les mandats.

Programme d'action du Secrétaire général

Dans son rapport (voir A/70/357-S/2015/682, par. 61), le Secrétaire général a souligné qu'un dialogue suivi entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police était indispensable et devait s'instaurer avant la mise en place des missions. Il a avancé des solutions pour renforcer ce dialogue, notamment la tenue de séances d'information organisées par le Conseil de sécurité et le Secrétariat à l'intention des pays potentiellement fournisseurs d'effectifs concernant l'analyse du conflit, avant qu'une opération ne soit autorisée, le but étant d'attirer l'attention des contributeurs potentiels sur les moyens qui pourraient leur être demandés et de permettre au Conseil de se faire une idée des difficultés et de l'opportunité qu'il y aurait à ordonner l'exécution de certaines tâches. Le Secrétaire général a suggéré que, dès lors que le Conseil s'apprêterait à autoriser ou modifier le mandat d'une opération, une nouvelle série de consultations ait lieu, afin de bien préciser les priorités, leurs incidences sur le plan opérationnel et les moyens requis. Une fois le mandat autorisé, le Secrétariat pourrait continuer d'informer régulièrement les pays fournisseurs d'effectifs, de prendre leur avis concernant les progrès réalisés et de les informer de toute

modification ou nouveau besoin susceptible d'avoir une incidence pour les contingents ou le personnel de police.

Situation actuelle

Les réunions officielles rassemblant les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, présidées par le Président du Conseil et organisées avant le renouvellement des mandats, sont devenues pratique courante et ont été intégrées au programme de travail du Conseil. Le Secrétariat organise régulièrement des consultations officielles et officieuses avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police, tant aux niveaux des experts que des représentants permanents, et ce à différents stades de la préparation des missions et durant leur déroulement. Ces consultations sont notamment organisées lorsque l'environnement opérationnel d'une mission change soudainement (par exemple, dans le cas de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) et de la Mission des Nations Unies en République du Soudan du Sud, en 2013-2014) et durant la période précédant la mise en place d'une nouvelle mission [par exemple, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA)]. Les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police sont également consultés lorsque le Secrétariat procède à des examens stratégiques des missions, afin de veiller à ce que les conclusions et recommandations issues de ces examens reflètent fidèlement leurs points de vue. Plus récemment, conformément à la résolution 2241 (2015) du Conseil de sécurité sur le Soudan et le Soudan du Sud, le Secrétariat a tenu une réunion avec les pays fournisseurs de contingents et de personnel de police pour la MINUSS, afin de discuter des conclusions et des recommandations formulées à l'issue de l'évaluation de la sécurité à Djouba. En ce qui concerne la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), il a été décidé de tenir une réunion d'information mensuelle au niveau des experts sur l'évolution des opérations, à l'intention du Conseil de sécurité et des représentants des pays fournissant des contingents ou du personnel de police.

En outre, depuis plusieurs années, le Groupe de travail du Conseil de sécurité tient des réunions, à la fois sur des questions multisectorielles et sur des questions thématiques propres à chaque mission, auxquelles les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police sont fréquemment invités et qui servent donc d'instances de discussion.

Bien qu'il existe différentes formules de consultations, il semblerait que les occasions soient peu nombreuses de tenir un débat de fond véritable entre le Conseil de sécurité, les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et le Secrétariat. À l'exception des séances de dialogue organisées par la Nouvelle-Zélande (voir ci-après), une grande partie des instances tripartites existantes sont artificielles ou formalistes, ce qui empêche des échanges véritables. Quant aux discussions au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe de travail du Conseil de sécurité, elles demeurent, de par leur nature même, généralement théoriques et peu axées sur la pratique. Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune instance à laquelle le Conseil de sécurité pourrait avoir recours, conjointement avec le Secrétariat, pour partager l'évaluation d'un conflit avec de potentiels pays fournisseurs de contingents et recueillir des opinions et des

informations concernant les capacités opérationnelles de ces pays avant que le Conseil n'indique son intention d'autoriser une opération.

Le Conseil de sécurité a récemment adopté une approche novatrice, à l'initiative de la Nouvelle-Zélande, consistant à tenir des séances de dialogue informelles au sujet de certaines missions. Ces réunions ont lieu périodiquement, au niveau des experts, notamment avant le renouvellement des mandats, et rassemblent les membres du Conseil de sécurité, les principaux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police de la mission concernée et le Secrétariat. Elles sont l'occasion pour les trois groupes de parties prenantes de procéder à un échange de vues sur les opérations en cours, notamment en ce qui concerne les difficultés rencontrées, et permettent aux pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police de s'assurer que le Conseil est conscient de leurs préoccupations.

Domaines appelant des améliorations et modalités d'engagement

Les opérations de maintien de la paix étant de plus en plus souvent lancées dans des environnements hostiles, où le système politique est parfois affaibli, voire inexistant, il est plus nécessaire que jamais de pouvoir compter sur l'appui collectif de l'ensemble des parties prenantes aux mandats. Afin que les missions soient à la hauteur des attentes du Conseil de sécurité, il est primordial que les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police adhèrent aux objectifs de la mission qui les concerne et à sa planification opérationnelle, et se sentent partie prenante. Ces pays, qu'ils soient nouveaux ou anciens fournisseurs d'effectifs, doivent être pleinement informés de l'environnement opérationnel dans lequel ils déploieront leurs effectifs et sont tenus, tout comme le Conseil de sécurité, de participer activement aux discussions sur les résultats attendus.

S'il est vrai que l'institutionnalisation d'un cadre de consultations triangulaires plus solide serait, à terme, souhaitable, il est possible de réaliser des progrès en développant des pratiques informelles efficaces et en mettant en place de nouveaux mécanismes de consultation informels. Ces pratiques et mécanismes pourraient revêtir les formes suivantes :

En ce qui concerne les opérations en cours :

- L'élargissement des séances de dialogue lancées par la Nouvelle-Zélande, de façon à inclure dans les discussions d'autres opérations de maintien de la paix multidimensionnelles dont les mandats sont régulièrement renouvelés. Cela impliquerait que d'autres pays parmi les 10 membres élus du Conseil de sécurité¹ organisent des réunions de ce type.

En ce qui concerne les nouvelles opérations :

- Comme l'a recommandé le Secrétaire général dans son rapport (voir A/70/357-S/2015/682, par. 61), le Conseil de sécurité et le Secrétariat pourraient organiser des séances d'information à l'intention des pays potentiellement fournisseurs d'effectifs concernant l'analyse du conflit, avant que le feu vert ne soit donné pour autoriser une opération. Il serait ainsi possible d'attirer l'attention des contributeurs potentiels sur les moyens qui pourraient leur être

¹ Il s'agit des 10 membres du Conseil de sécurité élus par l'Assemblée générale pour un mandat de deux ans.

demandés et cela permettrait au Conseil de se faire une idée des difficultés et de l'opportunité qu'il y aurait à ordonner l'exécution de certaines tâches.

- Ces séances d'information pourraient être complétées par des consultations entre le Secrétariat et les pays potentiellement fournisseurs de contingents ou de personnel de police pour une nouvelle mission, notamment des discussions visant à obtenir que ces pays s'engagent à fournir des effectifs, dans la mesure du possible et sous certaines conditions.
- Dès lors que le Conseil s'apprêterait à autoriser ou modifier le mandat d'une opération, une nouvelle série de consultations pourrait avoir lieu, afin de bien préciser les priorités, leurs incidences sur le plan opérationnel et les moyens requis.

Défis à relever et questions à examiner

1. Que pensent les membres du Conseil de sécurité de la formule actuelle des consultations? Comment pourraient-ils échanger plus activement avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police?
2. Quels sont les obstacles à un dialogue triangulaire plus ouvert, plus constructif et plus actif?
3. Sur quels points le dialogue triangulaire concernant les nouvelles missions devrait-il être différent du dialogue concernant des missions déjà en cours? À quel moment faudrait-il entamer un dialogue sur les nouvelles missions?
4. Les membres non permanents du Conseil de sécurité peuvent-ils jouer un rôle plus important dans la facilitation de la coopération triangulaire?
5. Comment la formule des réunions affecte-t-elle la nature du dialogue, et quels sont les avantages d'une réunion officielle par rapport à une réunion informelle, et d'une réunion entre experts par rapport à une réunion entre représentants permanents?
6. Comment peut-on soutenir et structurer les initiatives informelles?