



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
29 juin 2022  
Français  
Original : anglais

### Transition des opérations de paix des Nations Unies

#### Rapport du Secrétaire général

##### *Résumé*

Le présent rapport, établi en application du paragraphe 14 de la résolution [2594 \(2021\)](#), fait le point des transitions en cours ou récentes de toutes les opérations de paix des Nations Unies, notamment en Haïti, en Guinée-Bissau, en République démocratique du Congo et au Soudan. Il décrit également les tendances constatées et les questions couramment rencontrées lors de nombreuses transitions.

Les transitions des Nations Unies se déroulent souvent dans des contextes marqués par des dynamiques politiques complexes et des problèmes qui perdurent sur les plans humanitaire, du développement et de la paix et de la sécurité et sont à même de persister au-delà du départ d'une mission. Il faut faire preuve d'un attachement politique soutenu durant et après le retrait de la mission pour accompagner des priorités clés sur le plan de la consolidation de la paix. Or, les transitions dénotent souvent une réduction des capacités des Nations Unies. Il est par conséquent essentiel, pour faire aboutir un processus de transition, d'élaborer des stratégies politiques inclusives mobilisant un vaste éventail de parties prenantes autour d'une vision partagée des priorités en matière de consolidation de la paix, après le retrait d'une mission. Il est vital, à cette fin, d'avoir une planification dynamique et intégrée pour garantir le déroulement de transitions prospectives, dans les délais prescrits. Il faut entendre par « transitions des Nations Unies » non pas un processus linéaire portant sur le transfert des responsabilités d'une opération de paix qui tire à sa fin, mais un repositionnement stratégique de la présence des Nations Unies à l'appui du pays hôte et des partenaires locaux. La direction et l'appropriation nationales sont effectivement fondamentales ; la planification de la transition doit donc être étroitement harmonisée avec les plans et stratégies de développement nationaux et comprendre une concertation préalable avec les parties prenantes nationales, en mettant notamment l'accent sur le renforcement des capacités dans les domaines qui seront pris en main par les institutions du Gouvernement hôte.

L'effondrement de l'aide financière à la suite du départ d'une opération de paix, représente un risque majeur pour un pays hôte qui est sur la voie du développement durable. Dans un contexte de ressources limitées, il est indispensable d'apporter un appui supplémentaire aux autorités nationales dans l'élaboration et l'exécution de stratégies de financement à plus long terme.



L'expérience des transitions récentes et en cours donne d'amples preuves de la nécessité d'améliorer la planification du processus, de prévoir des ressources suffisantes et d'envisager les conséquences possibles, durant la période qui succèdera au mandat, pour veiller à préserver les avancées obtenues de haute lutte au cours des opérations de mandats de la paix et à placer les pays accueillant des opérations de paix sur une trajectoire viable, en vue d'une paix et d'une prospérité durables.

## I. Introduction

1. Les opérations de paix des Nations Unies, recouvrant tant les missions de maintien de la paix que les missions politiques spéciales, sont souvent déployées pendant des périodes délimitées dans le temps, pour accomplir un ensemble de tâches définies. Comme décrit dans la résolution 2594 (2021) du Conseil de sécurité, la transition des opérations de paix s'entend au sens de processus stratégique collectif menant vers une reconfiguration de la stratégie, de la présence et de la capacité des Nations Unies, de façon à appuyer les objectifs de consolidation de la paix et l'élaboration d'une paix durable et à accompagner et à renforcer une prise en main nationale. Ce processus est éclairé par le contexte opérationnel et par les priorités nationales et les besoins de l'État hôte et de sa population et comprend une mobilisation auprès de la population et de la société civile et, selon qu'il convient, des organisations régionales et sous-régionales et des autres parties prenantes, avec la participation pleine, égale et véritable des femmes et l'inclusion des jeunes. La capacité des Nations Unies de promouvoir la paix et la sécurité, les droits humains et le développement durable après une transition est considérablement influencée par la façon dont la présence reconfigurée des Nations Unies est préparée à remédier aux problèmes subsistant sur le plan de la consolidation de la paix et, le cas échéant, par la manière dont la fermeture de la mission est planifiée et menée. Des transitions des Nations Unies bien gérées peuvent effectivement réorienter la stratégie et la présence des Nations Unies afin d'épauler les pays sortant d'un conflit violent : si elles sont mal planifiées, elles comportent le risque de mettre en péril des gains obtenus à grand-peine et de compliquer toute tentative d'empêcher un regain de violence. Le présent rapport est consacré à l'examen des transitions récentes ou en cours portant sur la planification active et l'exécution d'une réduction importante, de la reconfiguration ou du retrait d'une opération de paix des Nations Unies.

2. Plusieurs opérations de paix des Nations Unies ont opéré leur retrait, ces dix dernières années, et des missions de suivi ont été établies dans le cadre de la transition dans plusieurs pays. Au moment de l'établissement du présent rapport, le Conseil de sécurité avait demandé à toutes les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix restantes d'entamer ou d'accélérer la planification de la transition. Les processus de transition s'effectuent de plus en plus dans des contextes qui sont marqués par des dynamiques politiques complexes et des problèmes persistants sur les plans humanitaire, du développement, de la paix et de la sécurité, qui perdureront probablement au-delà du départ d'une mission.

3. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) en cours continue de frapper des sociétés du monde entier, après avoir eu un bilan catastrophique sur la santé publique et le bien-être socioéconomique de bon nombre de pays et creusé considérablement les inégalités de genre. Cela est particulièrement vrai dans les États touchés par les conflits où les interventions, face à la pandémie, sont souvent mises à mal par une autorité fragmentée, des violences politiques et intercommunautaires, la faiblesse de la capacité des institutions étatiques et des déplacements de grande ampleur. Beaucoup de pays accueillant des opérations de paix seront durement atteints par les répercussions socioéconomiques durant des années à venir, d'où l'importance encore plus critique d'une approche plus dynamique, plus intégrée, plus prospective et tenant davantage compte de la question des genres dans l'édification d'une paix durable et inclusive.

### **Évolution de la démarche des Nations Unies à l'égard des transitions**

4. Les transitions sont des processus complexes et éminemment politiques, présentant aussi bien des risques accrus que des possibilités. Il faut donc y apporter des réponses coordonnées à l'échelle du système, pour atténuer toute retombée

négative et aider les autorités hôtes à faire avancer leurs objectifs en matière de consolidation de la paix. On entend par transitions des Nations Unies non pas des processus linéaires consistant à transférer les activités prescrites à une opération de paix par son mandat, mais plutôt un repositionnement stratégique de la présence des Nations Unies visant à mieux appuyer les parties prenantes nationales.

5. Durant la décennie écoulée, l'ONU a adopté une démarche plus systématique à l'égard de ses processus de transition, à un moment de ralentissement de l'augmentation du nombre d'opérations de maintien de la paix déployées et de fermeture des missions. En 2013, elle a adopté des politiques de transition ainsi qu'une évaluation et une planification intégrées, consistant à énumérer des principes directeurs, à établir une répartition des responsabilités parmi les parties prenantes au Siège et dans les pays et à répertorier les éléments requis dans les processus de planification. En attendant, le Conseil de sécurité a commencé à exiger systématiquement du Secrétariat qu'il prépare des stratégies de sortie à l'intention des missions multidimensionnelles de maintien de la paix et de certaines missions politiques spéciales, bien avant la phase de réduction des effectifs. Cela est venu s'ajouter à la pratique existante consistant à demander au Secrétariat d'élaborer des niveaux de référence, pour montrer les progrès accomplis dans l'exécution des mandats des missions. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a noté, dans son rapport de 2015 (voir [A/70/95-S/2015/446](#)), qu'il serait possible d'en faire davantage pour faciliter des transitions plus harmonieuses entre les phases successives des missions, sur le plan tant de l'échelonnement des mandats des missions que du passage d'un type de configuration à l'autre, dans l'ensemble des opérations de paix, notamment les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales.

6. Selon la démarche en cours, qui est éclairée par la directive du Secrétaire général de février 2019 pour la planification de l'élaboration de processus de transition des Nations Unies cohérents et homogènes, l'ONU établit une distinction entre la planification en amont d'une transition et la phase de transition active. Une planification en amont, centrée sur l'élaboration d'une feuille de route pour la transition, se déroule bien avant qu'une mission ne se prépare à une réduction des effectifs et à une reconfiguration. Par opposition, la phase de transition active commence quelque 24 mois avant le retrait ou la reconfiguration probables d'une opération de paix. Cette phase comprend l'établissement de plans de transition détaillés englobant les mesures nécessaires au désengagement de l'opération de paix sur le plan des programmes et des activités et permet d'encadrer l'achèvement des tâches prescrites par le mandat et de mobiliser des ressources en vue d'activités de consolidation de la paix tout au long de la période de transition, qui s'étend au-delà de la fin du mandat d'une mission.

7. L'ONU a établi plusieurs mécanismes qui ont prouvé leur utilité pour ce qui est d'appuyer les transitions. Depuis 2014, le projet des Nations Unies relatif aux transitions, un partenariat établi entre le Bureau de la coordination des activités de développement, le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, le Département des opérations de paix et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a fourni un appui direct aux processus de transition pour veiller à ce qu'ils soient planifiés et gérés de manière active, intégrée et prospective. Depuis 2017, le Département des opérations de paix, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et le PNUD ont collaboré à l'élaboration d'une méthode d'analyse des conflits qui tient compte de la question des genres, afin d'appuyer la planification des transitions. En 2021, le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix a également incorporé la question des genres dans l'élaboration d'études sur les enseignements tirés et de supports d'orientation. Les nouvelles dispositions et structures

organisationnelles établies par les réformes du système des Nations Unies pour le développement, le dispositif de paix et de sécurité et le cadre de gestion du Secrétariat ont également amélioré la capacité du système de planifier et de mettre en œuvre les transitions. Il convient notamment de citer l'importance du renforcement du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, l'introduction de Plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, la mise en place d'une seule structure régionale partagée entre le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix et la création de capacités consacrées à la planification opérationnelle des situations de démarrage, de transition, de retrait progressif et de liquidation et à l'aide apportée en la matière au Département de l'appui opérationnel. La Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit, créée en 2012, appuie également la planification et l'intégration des stratégies et des activités et programmes relatifs à l'état de droit dans l'ensemble du système des Nations Unies.

## II. État d'avancement des transitions depuis septembre 2019

8. Dans les 24 mois précédant l'adoption de la résolution [2594 \(2021\)](#), trois opérations de paix avaient achevé leur mandat : la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH), le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) et l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). En Haïti et au Soudan, de nouvelles missions politiques spéciales, le Bureau intégré des Nations Unies en Haïti (BINUH) et la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS), respectivement, ont été établies parallèlement au retrait progressif des opérations de maintien de la paix, dans le cadre de la reconfiguration de la présence des Nations Unies.

### Haïti

9. Dans sa résolution [2466 \(2019\)](#), le Conseil de sécurité a décidé que le mandat de la MINUJUSTH, une présence qui faisait elle-même suite à la précédente Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), de plus vaste envergure, prendrait fin le 15 octobre 2019. Il a demandé au Secrétaire général d'entamer la planification d'une « présence intégrée appropriée du système des Nations Unies en Haïti » qui serait créée à compter du 16 octobre 2019. Dans sa résolution [2476 \(2019\)](#), le Conseil a décidé que la présence appelée à la remplacer, le BINUH, prendrait la forme d'une mission politique spéciale qui jouerait un rôle de bons offices et de conseil et travaillerait de manière intégrée avec l'équipe de pays des Nations Unies, qui assumerait les fonctions de soutien technique et d'appui aux programmes de la MINUJUSTH.

10. Bien que la MINUJUSTH ait opéré dans le cadre d'une stratégie de sortie sur deux ans, la transition de la MINUJUSTH au BINUH s'est heurtée à quelques difficultés, se déroulant sur fond de vagues successives de troubles qui ont commencé en juillet 2018 en raison de facteurs tels que les pénuries de carburant, la corruption du Gouvernement et une inflation élevée, lesquels ont été accentués par l'instabilité politique en cours et la violence en bande organisée. La transition des Nations Unies en Haïti était également la première à la suite des réformes relatives à la gestion, à la paix, à la sécurité et au développement, et a donc servi à éprouver les nouvelles structures et démarches. Malgré ces problèmes ayant trait au contexte, une continuité opérationnelle a été maintenue entre les missions et, en février 2020, un cadre stratégique intégré a été avalisé, aidant les capacités du système des Nations Unies à surmonter les obstacles structurels multidimensionnels afin d'aider Haïti à parvenir à la stabilité à long terme.

## Guinée-Bissau

11. À la suite de l'achèvement d'une évaluation stratégique indépendante du BINUGBIS, le Conseil de sécurité a entrepris dans sa résolution [2458 \(2019\)](#) une réduction progressive des effectifs de la mission, qui a débuté par une phase électorale axée sur l'appui à la tenue d'élections présidentielle et législatives en 2019, suivie d'une phase postélectorale, notamment la fermeture des bureaux régionaux du BINUGBIS. Le processus s'est achevé par une phase de transition, avec le transfert des tâches de la mission à l'équipe de pays des Nations Unies, au Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest le Sahel et aux partenaires internationaux. Le BINUGBIS a fermé le 31 décembre 2020.

12. La phase de transition et la fermeture définitive du BINUGBIS se sont produites dans un climat de montée des tensions politiques à la suite de la contestation des résultats du second tour de l'élection présidentielle en décembre 2019 et de la dégradation de l'état de la sécurité et de la situation des droits humains dans le pays. Même si l'impasse a été réglée par l'intervention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la situation politique et de gouvernance est restée précaire. Les problèmes économiques et sociopolitiques du pays ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19. Au 28 février 2021, le BINUGBIS avait conclu son mandat comme prévu et achevé ses activités de liquidation dans le pays. L'adoption par le Gouvernement d'une analyse commune du conflit et de huit priorités de consolidation de la paix en novembre 2020 a préparé la voie à l'élaboration du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable 2022-2026 pour la Guinée-Bissau, qui intègre les priorités du pays en matière de consolidation de la paix et régit son partenariat avec l'ONU après le BINUGBIS. Le montant total des crédits demandés en vue de l'exécution du Plan-cadre sur la période de cinq ans est estimé à 540 millions de dollars, dont quelque 321 millions n'ont pas encore été fournis.

## Soudan

13. En juin 2018, le Président de la Commission de l'Union africaine et le Secrétaire général de l'ONU ont présenté un cadre de transition et un plan de retrait de la MINUAD sur une période de deux ans (voir [S/2018/830](#)). Cela comprenait la mise en place d'équipes chargées de la liaison avec les États, un mécanisme à l'échelle du système permettant à la mission de collaborer étroitement avec l'équipe de pays des Nations Unies à des priorités conjointes, afin de réduire le risque d'un regain du conflit. Au Soudan, la décision d'opérer une transition du maintien de la paix découlait d'un changement fondamental de circonstances sur le terrain : le Darfour n'était plus en proie à un conflit militaire généralisé entre les forces gouvernementales et des acteurs armés non étatiques et, malgré des problèmes de capacités, le Gouvernement de transition avait manifesté sa volonté d'assumer pleinement la responsabilité de la protection des civils. Il apparaissait clairement que l'action de l'ONU devait tenir compte de l'appropriation par le pays et de l'impératif, après la révolution, d'épauler la transition démocratique. Par conséquent, dans sa résolution [2524 \(2020\)](#), le Conseil de sécurité a créé la MINUATS, une mission politique spéciale intégrée, dotée d'un mandat à l'échelle du pays. L'ONU a mené par la suite un recensement global des capacités de l'équipe des pays des Nations Unies au Soudan afin d'intensifier et de reconfigurer les moyens et les activités autour de priorités communes en matière de consolidation de la paix dans le pays. Dans sa résolution [2559 \(2020\)](#), le Conseil a mis un terme au mandat de la MINUAD à compter du 31 décembre 2020 et a demandé le retrait de l'ensemble du personnel civil et en tenue d'ici au 30 juin 2021, exception faite de ceux dont la présence dans le pays était nécessaire pour les tâches de liquidation dans le pays, dont une unité de gardes des Nations Unies, qui a été maintenue pour protéger le personnel, les

installations et les biens. La MINUAD a fourni un appui logistique à la création de la MINUATS, tandis que cette dernière a aidé la MINUAD à planifier l'utilisation du reliquat des éléments d'actif, à l'appui du plan national du Gouvernement visant à protéger les civils. Malgré les mesures adoptées pour décourager les pillages qui ont suivi le transfert d'autres bases d'opérations de la MINUAD à Saraf Omra, Khor Abeche, Menawashei, Sortoni, Nertiti et Changil Tobaya, la violence et les pillages de masse qui ont éclaté autour de la base logistique d'El-Fasher ont entraîné la décision, prise en décembre 2021, de réinstaller l'ensemble du personnel civil et de retirer l'unité de gardes.

14. Le transfert des connaissances a été mis en avant durant la transition au Soudan. Avant le départ des membres du personnel de la MINUAD, des échanges de connaissances se sont déroulés entre la MINUAD, la MINUATS et l'équipe de pays des Nations Unies et ont débouché sur la tenue d'un atelier portant sur le raffermissement des gains de la consolidation de la paix au Darfour. Les recommandations qui en sont issues ont éclairé l'élaboration du programme de rétablissement de la paix, de consolidation de la paix et de stabilisation au Soudan, qui sert de cadre énonçant les priorités du programme de l'ONU dans le pays, à l'appui de la transition nationale, comme demandé par le Conseil de sécurité dans ses résolutions [2524 \(2020\)](#) et [2579 \(2021\)](#). La MINUATS travaille de manière intégrée et complémentaire avec l'équipe de pays des Nations Unies dans tous les aspects de son mandat. La transition au Soudan a été également l'un des exemples les plus progressifs de l'intégration de l'égalité des genres dans les processus de transition. La mobilisation et la priorisation systématiques aux niveaux tant hiérarchique que technique dans l'ensemble du système des Nations Unies ont permis aux questions d'égalité des genres d'être prises en considération dans la composition de la MINUATS, en s'appuyant sur les progrès accomplis par la MINUAD sur le plan des priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité. Si le coup d'État du 25 octobre 2021 et la crise politique qui a suivi ont gravement entravé la transition nationale au Soudan, la Mission continue de promouvoir une solution contrôlée et dirigée par le pays en vue de l'aider à retourner sur la voie d'un gouvernement démocratique dirigé par des civils, conformément aux aspirations du peuple soudanais. De plus, sur fond d'intensification des violences intercommunautaires au Darfour, la Mission poursuit ses efforts visant à appuyer la mise en place des dispositions transitoires de sécurité prévues dans l'Accord de paix de Djouba.

### **Transition en cours et planification en amont de la transition**

15. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat ont pris plusieurs mesures concernant la transition de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), notamment la fermeture progressive des bureaux locaux depuis 2018, étant entendu que la réduction progressive des effectifs de la MONUSCO doit être liée à des objectifs de référence, harmonisés avec les conditions sur le terrain, et non pas à un calendrier prédéterminé. Dans sa résolution [2556 \(2020\)](#), le Conseil a avalisé la stratégie commune sur le retrait progressif et échelonné de la MONUSCO ([S/2020/1041](#), annexe) dans le cadre de laquelle la Mission renforcerait graduellement sa présence dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu où les conflits ouverts persistent, voire se sont accentués dans certains secteurs, tout en poursuivant ses bons offices et appuyant la consolidation des institutions étatiques à l'échelle nationale. Le Gouvernement et le système des Nations Unies dans le pays ont établi un groupe de travail conjoint pour engager la planification de la transition et évoquer les modalités pratiques du processus. En consultation avec la société civile, le groupe de travail a établi un plan de transition ([S/2021/807](#), annexe) qui comprend 18 objectifs de référence assortis d'un calendrier indicatif, de conditions minimales et de mesures prioritaires de

collaboration qui favoriseraient le départ de la Mission. Le plan a été favorablement accueilli par le Conseil de sécurité dans sa résolution [2612 \(2021\)](#). Par la suite, la MONUSCO s'est retirée des provinces du Kasaï et du Kasaï-Central au 30 juin 2021 et prévoit de se retirer graduellement de la province du Tanganyika au 30 juin 2022. La Mission a également établi des présences visant à assurer un relais dans chacune de ces provinces afin d'apporter un appui résiduel au Gouvernement et à l'équipe de pays des Nations Unies, qui ont intensifié leur présence.

16. Le Conseil de sécurité a également incorporé de plus en plus de références à la planification en amont des transitions dans le cadre du renouvellement des mandats de missions multidimensionnelles qui ne sont pas activement en phase de réduction, comme pour celles déployées en République centrafricaine<sup>1</sup>, au Mali<sup>2</sup> et au Soudan du Sud<sup>3</sup>. En approuvant la reconfiguration de la Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS)<sup>4</sup>, il a également établi un calendrier relatif au retrait de l'ATMIS ce qui, à son tour, a des implications concernant le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie.

### III. Questions politiques clés liées aux transitions

17. Chaque permutation des transitions des Nations Unies comporte des caractéristiques et des problèmes qui lui sont propres, mais l'expérience des transitions passées et présentes a permis de dégager plusieurs observations communes dans bon nombre de contextes qui peuvent s'avérer utiles pour le Conseil de sécurité et les États Membres dans l'ensemble. Elles relèvent de trois grandes catégories, à savoir la planification, la dotation en ressources et les éléments à prendre en compte dans la période suivant le mandat.

#### A. Planification

18. Une planification dynamique, intégrée et tenant compte de la question des genres est essentielle pour garantir des transitions ponctuelles et prospectives. La politique d'évaluation et de planification intégrées donne le point de départ d'une planification dans des cadres intégrés, c'est-à-dire lorsqu'une opération multidimensionnelle de maintien de la paix ou d'une mission politique spéciale est présente aux côtés d'une équipe de pays des Nations Unies. La planification des transitions dans ces contextes doit être l'un des aspects de l'évaluation et de la planification intégrées, plutôt qu'un processus distinct.

#### Indications des États Membres

19. L'exécution des mandats des missions et la conduite des transitions par le Secrétariat sont menées selon les paramètres et selon l'impulsion de l'autorité mandataire qui, dans la plupart des contextes, est le Conseil de sécurité. Une fois que le Conseil a amorcé une transition, il importe de veiller à l'alignement et à obtenir le concours des organes directeurs des organismes, fonds et programmes, si l'on veut faire aboutir la transition.

20. Pour renforcer davantage la planification active d'une transition et la mise en œuvre des activités de fond et des tâches administratives, le Secrétariat gagnerait à avoir en amont des mandats et des calendriers clairs. Dans le cas de la MINUAD, du

<sup>1</sup> Résolution [2301 \(2016\)](#), par. 57.

<sup>2</sup> Résolution [2364 \(2017\)](#), par. 48 ii).

<sup>3</sup> Résolution [2625 \(2022\)](#), par. 20 r).

<sup>4</sup> Voir résolution [2628 \(2022\)](#).

fait de l'incertitude entourant le calendrier de fermeture de la mission, bon nombre de processus habituels de planification et de préparation, concernant la fermeture et la liquidation de la mission, n'ont pu être entamés que lorsqu'un mandat a été accordé.

### **Intégration**

21. L'expérience montre qu'une amélioration de la cohérence stratégique et opérationnelle entre les missions et les équipes de pays a une corrélation avec une meilleure planification et gestion des transitions des Nations Unies. Les Groupes de la planification des missions, lorsqu'il en existe, constituent souvent la plus grande source spécialisée de capacité de planification des Nations Unies au niveau du pays. Il s'agit néanmoins principalement d'une fonction d'intégration interne visant à garantir une harmonisation entre les différentes composantes d'une mission ; leur perspective est donc forcément centrée sur la mission. D'autre part, les représentantes ou représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général qui exercent simultanément les fonctions de coordonnatrice ou coordonnateur résident et, dans certains cas, de coordonnatrice ou coordonnateur des opérations humanitaires dans des contextes intégrés sont les principaux moteurs de la cohésion du système au niveau national. Une pratique qui a vu le jour dans plusieurs missions est la mise en place de bureaux intégrés relevant de la représentante ou représentant spécial adjoint à double ou triple casquette, composés de membres du personnel provenant à la fois de la mission et du bureau de la coordonnatrice ou coordonnateur résident. Pendant les phases de transition, des capacités supplémentaires de planification, de suivi et d'évaluation, visant notamment à garantir les droits humains et l'intégration de la question des genres, peuvent contribuer à une approche intégrée entre les missions, les bureaux des coordonnatrices et coordonnateurs résidents et les équipes de pays, qui ont chacun des rôles distincts mais complémentaires à jouer. Les départements et bureaux correspondants au Siège gagneraient également à disposer d'une capacité de planification suffisante et spécialisée, pour épauler leurs interlocuteurs sur le terrain et faciliter une meilleure coordination au niveau du Siège.

22. La nécessité d'une planification efficace dépasse le seul cadre du système des Nations Unies. Pour que les transitions aboutissent, il importe d'établir une cohérence au niveau des décisions politiques et des allocations budgétaires relatives aux missions et aux organismes, fonds et programmes, afin de garantir la prise de décisions éclairées concernant les calendriers de transition, l'élaboration de mandats du Conseil de sécurité en fonction d'une appréciation réaliste des capacités et des aptitudes des équipes de pays et la prévision et la mobilisation de ressources suffisantes pour appuyer les activités de consolidation de la paix en vue d'éviter un effondrement de l'aide financière après le départ d'une mission. Il serait utile par exemple que les interlocuteurs dans les États Membres coordonnent leurs compétences sur les plans humanitaire, financier, de la paix et du développement.

### **Appropriation nationale**

23. Des transitions menées avec circonspection, en fonction d'améliorations nettes des indicateurs clés de la stabilité et du progrès politique, donnent à l'ONU et à ses principaux partenaires l'occasion de se repositionner afin d'aider plus efficacement les autorités nationales à promouvoir la paix, la justice et des institutions solides. L'ONU appuie à cette fin la participation active des gouvernements hôtes à la planification de la transition et leur responsabilité concernant les éléments relatifs aux plans de transition afin de veiller à pérenniser les acquis. Ces efforts peuvent renforcer l'exécution d'un plan de développement national, appuyé par un plan-cadre de coopération des Nations Unies.

24. Un élément particulier de l'appropriation par le pays à intégrer dans les processus de planification a trait à la protection, notamment dans des contextes de retrait d'une mission qui s'est vue conférer un mandat au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les gouvernements hôtes sont responsables au premier chef de la protection des civils, et les transitions récentes soulignent l'importance de la concertation menée par l'ONU avec les gouvernements hôtes pour concourir à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des stratégies et plans nationaux de transition, notamment en ce qui concerne la protection des civils, la protection des enfants, la prévention et la répression des violences sexuelles liées aux conflits, les droits humains, l'état de droit, l'accès à la justice, dont la justice transitionnelle, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, et la réforme du secteur de la sécurité. Cela exige la mobilisation des parties prenantes nationales et locales au plus tôt, pour définir conjointement les domaines prioritaires qui doivent être appuyés pendant et après le retrait de la mission. Il convient également d'envisager, pendant la durée des missions, le renforcement des capacités nationales de planification de la transition ainsi que les domaines nécessaires au maintien de la paix pendant et après la transition.

### **Cohérence des programmes**

25. La planification en amont de la transition devrait s'appuyer sur les priorités nationales relatives à la consolidation de la paix, les échanges entre les missions et les équipes de pays sur les domaines d'intérêt en matière de consolidation de la paix, un recensement des capacités à l'échelle du système et un accord sur la meilleure façon d'aborder les thèmes communs, au moyen de programmes conjoints, d'une répartition des responsabilités, d'un partage des locaux ou d'autres modalités. Les entités du système des Nations Unies ne sont toutefois pas les mieux placées ou les mieux dotées en ressources pour conduire des activités précises. Il est donc essentiel de faire intervenir d'autres acteurs majeurs, notamment les institutions financières internationales, les organisations régionales et sous-régionales et les organismes de développement bilatéraux afin d'accroître la cohérence de l'aide internationale pendant les transitions.

26. Lors de l'élaboration d'une feuille de route ou d'un plan de transition détaillé, les efforts associés devraient être arrimés ou reliés à des cadres de planification intégrés plus larges des Nations Unies tels que le cadre stratégique intégré ou le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, afin de réduire autant que faire se peut les risques de double emploi. En République démocratique du Congo, l'harmonisation du plan de transition de la MONUSCO pour 2021-2024 avec le Plan-cadre de coopération et la stratégie actuelle du Fonds pour la consolidation de la paix, qui couvrent tous deux la période 2020-2024, s'est avérée utile pour la planification de la transition. Une telle harmonisation atténue la difficulté de concrétiser les exigences et d'exécuter les tâches entre des cadres de planification qui n'ont pas les mêmes horizons temporels et peut aider au traitement prioritaire et au financement suffisant des activités de maintien de la paix, après le départ des missions.

27. Dans le système des Nations Unies, l'expérience tirée des fonctions de liaison avec les États mises en place au Darfour a offert un nouveau modèle d'intégration des éléments des missions en phase de fermeture, avec l'équipe de pays, qui a permis de garantir la cohérence des programmes et fourni un moyen de transférer sans discontinuité la mémoire institutionnelle à la phase suivante de la présence active des Nations Unies dans le pays. Comme indiqué dans le rapport de synthèse sur l'évaluation des enseignements tirés de l'expérience de la MINUAD au Darfour (S/2021/1099, annexe), le personnel de l'Opération chargé de la protection des civils au titre des fonctions de liaison avec les États a donné des orientations concernant la

protection des groupes vulnérables, surveillé les zones sensibles sur le plan de la protection et aidé les partenaires des organismes des Nations Unies à planifier et à coordonner les efforts de réconciliation entre les populations. La mise en place des fonctions de liaison avec les États au Darfour n'a cependant pas été sans difficulté, notamment en raison d'obstacles administratifs, de restrictions liées à la COVID-19 et de différences sur le plan de la culture institutionnelle entre le personnel de la mission et celui de l'équipe de pays. À l'avenir, la planification et la mise en place de fonctions similaires seront envisagées plus en amont, tout au long de la durée de la mission, afin de permettre à la confiance de s'instaurer et aux méthodes de travail de se développer naturellement. Dans l'idéal, ces fonctions devront déjà être pleinement opérationnelles au moment où un plan de transition est en phase d'exécution et continueront d'être intégrées aux activités politiques et de sécurité plus larges de la mission en phase de fermeture, plutôt que d'être gérées comme un vecteur de programmes œuvrant en parallèle.

### **Éléments ayant trait à la liquidation**

28. Les missions et les équipes de pays abordent de plus en plus le transfert des actifs de la mission comme un élément des processus de planification intégrée à plus long terme. Le processus de liquidation des actifs peut être l'occasion d'envisager un moyen de garantir le transfert et l'utilisation d'actifs des Nations Unies aux organismes gouvernementaux compétents pour le bienfait de la population, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits humains en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes et aux principes consistant à ne pas nuire. Le Règlement financier de l'ONU comprend des dispositions relatives à la cession des actifs qui sont propres à la liquidation des missions de maintien de la paix, tandis que les missions politiques spéciales sont régies par des dispositions types s'appliquant à toutes les autres activités des Nations Unies. Les transitions récentes ont mis en relief quelques-uns des problèmes liés à cet arrangement. Premièrement, l'absence de dispositions communes applicables à toutes les opérations de paix peut être source de confusion, tant pour la mission en cours de fermeture que pour les bénéficiaires possibles des actifs. Deuxièmement, la priorité accordée aux missions de maintien de la paix comme bénéficiaires possibles des actifs par rapport aux missions politiques spéciales et aux organismes complique les transitions, les missions et équipes nationales de suivi ne recevant pas forcément le matériel requis pour assumer certaines des responsabilités en matière de programmes de la mission en phase de fermeture. Troisièmement, le fait d'accorder aux gouvernements et aux organismes gouvernementaux la priorité la plus faible pour recevoir les actifs de la mission peut nuire à l'action menée par la mission pour raffermir les institutions locales et renforcer ses capacités durant les dernières années de son mandat. Si l'Assemblée générale est consciente de ces problèmes et peut remédier à quelques-uns d'entre eux, le Secrétariat s'efforce également de faire en sorte que l'élimination des biens soit considérée comme faisant partie du processus normal de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et non comme une tâche à accomplir au moment de la liquidation de la mission.

## **B. Dotation de la transition en ressources**

29. Pour que les transitions soient efficaces, il faut prévoir des dotations en ressources suffisantes, sur le plan du financement et de la gestion des effectifs, avant et après la fin du mandat de la mission.

## Financement

### *Éviter l'effondrement de l'aide financière*

30. Le Secrétaire général a maintes fois alerté les États Membres sur la nécessité d'atténuer la baisse marquée du financement des activités de consolidation de la paix qui suit le départ d'une opération de maintien de la paix. La Police nationale d'Haïti n'a reçu que 2,4 % de son budget qui était estimé à 1,2 milliard de dollars dans le cadre du Plan stratégique de développement 2017-2021 durant le mandat de transition de deux ans de la MINUJUSTH. Un élément central des transitions est l'augmentation du financement consacré à la mise en place d'institutions garantes de l'état de droit et de la sécurité qui tiennent compte des droits humains et des questions de genre, ainsi que d'organisations de la société civile, qui jouent un rôle plus important pour garantir la stabilité après le départ de la mission.

31. Le décalage des horizons de planification entre les transitions des missions, d'une part, et les stratégies nationales des acteurs du développement, d'autre part, est l'un des principaux moteurs de l'effondrement de l'aide financière. Les plans de transition doivent être adaptés de façon à répondre à des attentes réalistes concernant la situation du financement, tout en veillant à présenter de façon claire et précise les besoins du pays en matière de consolidation de la paix, afin d'élaborer une vision commune de la manière d'aborder les activités restantes. Dans l'idéal, le Gouvernement hôte devrait assumer une responsabilité accrue au niveau de la coordination des donateurs durant la période de transition afin de garantir une appropriation nationale. En République démocratique du Congo, l'ONU a forgé un partenariat avec la Banque mondiale pour préparer un examen des dépenses publiques du secteur de la sécurité dans le pays. L'examen, établi sur le modèle d'un exercice comparable, mené à l'appui d'une transition antérieure des Nations Unies au Libéria, permettra de recenser les mesures que le Gouvernement et ses partenaires doivent prendre, afin de garantir la viabilité financière et le caractère abordable à long terme des institutions de sécurité, notamment après la fermeture de la MONUSCO.

32. Plusieurs mécanismes existants du système des Nations Unies peuvent être mis à contribution pour atténuer le risque d'effondrement de l'aide financière. Au niveau national, les fonds de financement communs peuvent permettre de dégager les ressources nécessaires aux activités résiduelles intégrées aux plans de transition, qui tendent à être sous-financées après le départ d'une mission. Au niveau mondial, le Fonds pour la consolidation de la paix sert d'important outil permettant à l'Organisation de répondre aux besoins de la consolidation de la paix et de prévenir un conflit violent. Les transitions constituent un domaine d'intérêt particulier pour le Fonds, au titre de sa stratégie 2020-2024 actuelle, qui prévoit de consacrer 35 % du total des décaissements à son dispositif dédié à la facilitation des transitions.

33. Au-delà de l'ONU, plusieurs institutions financières internationales ont porté une plus grande attention à des situations de fragilité ou de conflit, ces dernières années, proposant des pistes en vue d'une collaboration, notamment dans le contexte de transition des missions. Elles disposent également d'instruments et de mécanismes de plus en plus nombreux, permettant de garantir le financement de programmes nationaux de prévention des conflits et de préparation, d'intervention et de reconstruction, face à des crises, et de proposer des accords de crédit pour renforcer la protection sociale, améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption dans le contexte des transitions. Par exemple le cadre de partenariat de la Banque mondiale pour la République démocratique du Congo (2022-2026), qui consacre des ressources supplémentaires substantielles pour remédier aux facteurs de fragilité et de conflit, a été élaboré et sera exécuté en consultation avec l'ONU.

*Harmonisation des dispositions budgétaires dans toutes les opérations de paix*

34. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a mis l'accent sur la difficulté que constituaient les obstacles administratifs dans la transition entre les différents types d'opérations de paix. Sur le plan administratif, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales se différencient principalement par leurs modalités de financement ; à l'exception de deux missions anciennes financées au moyen du budget-programme, les budgets de maintien de la paix sont établis selon le barème des quotes-parts pour le financement des opérations de maintien de la paix et financés au moyen de comptes spéciaux distincts. Les missions politiques spéciales, en revanche, sont financées dans le cadre du budget-programme. Les différences dans le mode de financement des fonctions au Siège, consacrées à l'appui aux missions, entre le maintien de la paix et les missions politiques spéciales ont des incidences sur la continuité de l'appui lorsqu'une opération de maintien de la paix est suivie d'une mission politique spéciale. D'autres différences comprennent l'impossibilité pour les missions politiques spéciales de puiser dans les ressources disponibles pour financer le démarrage ou l'expansion d'une mission, questions soulignées dans le rapport de 2011 du Secrétaire général sur l'examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales (A/66/340). Les opérations de maintien de la paix, d'autre part, ont accès à un fonds de réserve qui n'a pas été utilisé depuis 2014. Cela complique le démarrage des missions politiques spéciales et accentue les problèmes de liquidité déjà épineux du Secrétariat quand de nouvelles missions sont autorisées.

35. Les missions de maintien de la paix ont également accès au financement de projets peu onéreux qui peuvent rapidement être exécutés, afin d'améliorer la perception et la confiance des populations locales à l'égard de la mission, de son mandat et du processus de paix appuyé par l'ONU. Étant donné que les transitions des Nations Unies qui ont beaucoup de visibilité peuvent susciter une incertitude et une anxiété considérables parmi la population locale, il importe de veiller à ce que les missions disposent d'un financement suffisant, concernant les projets de renforcement de la confiance, pour augmenter l'appui et améliorer la perception de la transition et la nouvelle configuration de la présence des Nations Unies dans le pays.

36. Les budgets de maintien de la paix prévoient normalement le financement des activités du programme. Bien que ces fonds ne soient pas un trait commun des budgets des missions politiques spéciales, la MINUATS a été en mesure d'obtenir un million de dollars de l'Assemblée générale aux fins d'activités de programmes dans son budget initial, à l'appui de la transition. Le financement des activités de programmes n'est pas une panacée, mais étant donné qu'il s'est avéré utile sur le plan de l'exécution des mandats des opérations de maintien de la paix, les États Membres devraient en défendre l'inclusion dans les missions politiques spéciales pertinentes, le cas échéant. Contrairement aux attentes selon lesquelles les budgets des missions devraient diminuer pendant la phase de retrait progressif, les ressources nécessaires à l'exécution des programmes pourraient être plus importantes en fin de parcours, du fait que les missions se concentrent davantage sur les éléments liés à la consolidation de la paix dans leur mandat. Les fonctions de liaison avec les États mises en place au Darfour, qui étaient gérées par l'équipe de pays des Nations Unies tout en étant financées au moyen du budget de la MINUAD, illustrent la façon dont le financement peut servir à favoriser la cohérence des programmes entre les missions et les équipes de pays pendant les transitions. En puisant dans les ressources allouées aux activités de programmes dans le budget de la MINUAD et en permettant aux organismes, fonds et programmes de mettre à profit les connaissances du personnel de la mission partageant les locaux, les fonctions de liaison avec l'État ont facilité la coopération autour d'interventions essentielles pour éviter toute reprise du conflit, tout en

permettant aux organismes, fonds et programmes d'accroître leur présence et leurs capacités au Darfour.

### **Dotation en effectifs**

37. Les transitions sont également associées à une multitude de problèmes en matière de dotation en effectifs des missions et des équipes de pays des Nations Unies, notamment la gestion des exercices de réduction des effectifs, la nécessité de maintenir des capacités en vue de l'exécution du mandat, face aux départs prévus ou non du personnel, de répondre à des besoins nouveaux, ayant trait aux activités de fermeture et de liquidation, et de garantir des capacités suffisantes dans la présence reconfigurée des Nations Unies.

#### *Insuffisance de moyens et de personnel*

38. Le nombre d'agents recrutés sur le plan international dans les missions dont les effectifs sont réduits dépasse de loin le nombre de postes vacants ailleurs au Secrétariat, ce qui complique la tâche consistant à retenir les talents issus des missions en phase de retrait. La rétention du personnel est régie par l'alinéa e) de la disposition 9.6 qui donne la priorité au type d'engagement des fonctionnaires, ceux titulaires d'un engagement permanent ou d'un engagement continu ayant la première et la deuxième priorité, sous réserve de la disponibilité de postes appropriés dans lesquels leurs services peuvent être effectivement utilisés. Les déficits de personnel dans des fonctions clés peuvent persister, étant donné la difficulté d'attirer des candidats pour pourvoir les postes vacants dans une mission réduisant ses effectifs ou en phase de fermeture. Les missions ont adopté plusieurs méthodes pour remédier à ces manques de personnel. S'agissant de certaines tâches fonctionnelles, les missions peuvent faire appel à des capacités permanentes ou à des listes d'experts pour combler les lacunes pendant les transitions, mais ces capacités n'existent pas pour toutes les fonctions clés, telles que les compétences techniques concernant les questions de genre. Le projet des Nations Unies relatif aux transitions finance également diverses mesures visant à assurer des compétences durant la planification des transitions. Pour toutes les autres fonctions, les missions doivent souvent demander au Siège et à d'autres missions le déploiement d'agents qui sont en déplacement pour combler les lacunes pendant de courtes périodes. Le Secrétariat a établi des listes de surcapacité temporaire concernant certaines fonctions clés pour faciliter ces déploiements. La pratique actuelle de l'Assemblée générale en matière de gestion des postes dresse néanmoins des obstacles aux tentatives de pallier le manque de personnel pendant les transitions, même lorsque des moyens de combler les lacunes existent en théorie. Une restriction majeure du recours aux déploiements de fonctionnaires considérés comme étant en déplacement est la limite de trois mois imposée par la résolution 63/250 de l'Assemblée générale, laquelle est normalement trop courte pour garantir la continuité et le transfert de la mémoire institutionnelle requis. En outre, le déploiement d'agents considérés comme étant en déplacement est compliqué par l'aversion de l'Assemblée générale pour la réaffectation de fonds entre catégories de dépenses.

39. Concernant le démarrage des missions, l'Assemblée générale s'attend également à voir des tableaux d'effectifs complets dans les budgets préliminaires, même si les effectifs nécessaires ne sont pas toujours évidents et les conditions nécessaires à l'exécution de toutes les tâches prescrites par le mandat ne sont pas toujours réunies. Des tâches telles que la réforme du secteur de la sécurité gagnent habituellement en importance et en envergure pendant le déroulement de la mission, mais il existe rarement une volonté politique de doter ces fonctions de ressources adéquates vers la fin d'une mission, d'où quelques occasions manquées. De manière plus générale, le fait de donner aux missions la possibilité de gérer avec plus de souplesse les imprévus sur le plan des effectifs nécessaires, pendant les transitions,

tout en restant dans les limites du crédit global ouvert par l'Assemblée, leur permettrait d'exécuter plus efficacement les plans de transition sans avoir à consacrer un temps et des ressources précieux à la recherche de solutions de rechange.

*Maintenir les capacités durant la transition et après le départ de la mission*

40. Le résultat inévitable de la transition d'une mission, qu'il s'agisse du départ d'une opération de paix ou de la reconfiguration d'une mission de maintien de la paix en une mission politique spéciale, est la cessation de service de bon nombre de membres du personnel recrutés sur le plan national. Bien que les missions aient adopté une bonne pratique consistant à organiser des salons de l'emploi pendant les réductions d'effectifs, la taille même des tableaux d'effectifs des missions de maintien de la paix signifie que ces activités ne peuvent garantir l'emploi ultérieur que d'un nombre restreint de membres du personnel d'une mission recrutés sur le plan national. Dans le même temps, de nombreuses opérations de paix récentes ont eu pour objectif commun de renforcer les institutions et les capacités. Une démarche qui avait abouti au cours de transitions antérieures, comme au Timor-Leste, est de collaborer avec le Gouvernement hôte et les partenaires clés à une utilisation plus systématique des missions comme réserve de personnel qualifié, concernant les institutions nationales, sous-nationales ou internationales. Il faudrait s'y employer dans l'idéal pendant la durée de la mission plutôt que d'essayer d'élaborer un tel arrangement dans une situation de fin de mandat.

### **C. Préparer la période consécutive au mandat**

41. Les exigences de la transition et les activités résiduelles se poursuivent durant des années, bien après la fin d'un mandat. En fait, la phase immédiate consécutive à la mission, pendant le processus de transition, est souvent la plus critique. Il faut prendre des mesures suffisantes au début et pendant les processus de transition pour préserver les résultats acquis de haute lutte par l'opération de paix qui s'achève et veiller à ce que la présence qui lui succèdera réussisse. La fermeture de la mission avant qu'un pays ne soit engagé sur la voie d'une paix durable risque de mettre en péril les investissements faits, compromettre les droits humains et anéantir les progrès en matière de développement parmi les populations locales, en particulier celles qui sont vulnérables et marginalisées, et coûter davantage à la communauté internationale, en cas de résurgence du conflit. Les activités quotidiennes des missions pèsent sur l'économie locale et l'environnement et auront des effets qui subsisteront bien après leur départ.

#### **Maintenir les progrès dans la pérennisation de la paix**

42. Les opérations de maintien de la paix sont souvent les seuls intervenants des Nations Unies présents dans un pays ou une région, ayant le mandat et la capacité d'amorcer et de faciliter des processus politiques. Cette présence importe non seulement pour la protection des civils mais aussi pour la concertation avec les autorités, la société civile, les populations et les parties prenantes au niveau infranational, et constitue un élément central de la perception de la situation, de la surveillance des droits humains et des capacités d'alerte rapide des opérations de maintien de la paix, de façon à agir au niveau de l'ensemble du système. Il ne faut pas non plus écarter les capacités des composantes d'appui aux missions, notamment les moyens aériens et les installations médicales, de faciliter les activités d'une multitude d'acteurs, dont l'équipe de pays des Nations Unies, le corps diplomatique, les organisations internationales et régionales et les organisations non gouvernementales.

43. La composition et la capacité des équipes de pays des Nations Unies varient considérablement et que chaque organisme, fonds et programme ne peut pas être représenté dans chaque contexte national. L'équipe de pays a besoin d'être dotée de capacités opérationnelles et financières pour fournir un appui supplémentaire aux autorités nationales et locales dans un domaine thématique donné. Le retrait d'une opération de paix peut amener le système des Nations Unies à jouer un rôle différent ou à demander aux partenaires bilatéraux ou régionaux de prendre l'initiative d'accompagner les autorités nationales et locales compétentes. À cet égard, les partenaires extérieurs devront épauler les organismes, fonds et programmes qui collaborent à la planification de la transition et se mobiliser en conséquence dès que les circonstances le permettront.

44. Ces dix dernières années, dans le cadre des transitions, le Conseil de sécurité a demandé au Secrétariat dans plusieurs cas d'élaborer des objectifs de référence pour surveiller les progrès accomplis par le pays et les exigences minimales dans les domaines clés prescrits dans le mandat des missions, afin d'éclairer la stratégie de sortie. Il serait utile, selon qu'il conviendra, de recourir à des indicateurs de référence relatifs à la question des genres de façon plus claire et plus cohérente et notamment d'établir une distinction entre des objectifs clés liés aux progrès accomplis par les États hôtes dans les principaux domaines politiques et de la sécurité et d'autres critères tenant davantage au contexte, qui donneraient des moyens de suivre les progrès ou l'absence de progrès faits en matière de consolidation de la paix au cours d'une transition, même après le départ d'une mission. Pour que les objectifs de référence puissent aider à établir un changement éventuel dans la configuration de la présence des Nations Unies dans un pays, il importe qu'ils soient pleinement éclairés par les avancées des réformes nationales prioritaires et soient sensibles à une dégradation de la situation politique et de l'état de la sécurité.

45. Il importe, sur le plan de la consolidation de la paix, de progresser dans l'élaboration d'une gouvernance du secteur de la sécurité qui soit inclusive, représentative, réactive et responsable à tous les niveaux, non seulement pour l'état de droit, mais aussi pour la protection : la protection des civils relève d'abord et avant tout de la responsabilité du Gouvernement. Les transitions récentes donnent matière à préoccupation quant à la capacité réelle des institutions nationales du secteur de la sécurité de s'acquitter de leurs responsabilités, tout en tenant compte des droits humains et de la question des genres. De nombreux indicateurs des capacités du secteur de la sécurité, par exemple, privilégient la quantité plutôt que la qualité et ceux liés à l'extension de l'autorité de l'État ne sont souvent pas représentatifs des modalités de gouvernance en cours du secteur de la sécurité sur le terrain et des risques éventuels pour les civils<sup>5</sup>. Étant donné que l'ONU ne peut pas intervenir pour assurer une protection physique après le retrait de ses contingents et de ses unités de police concernant les missions dont le mandat relève du Chapitre VII de la Charte, il est essentiel que le calendrier des transitions soit éclairé par des évaluations objectives de la présence, des capacités, de la gestion interne et des moyens de contrôle civil des institutions du secteur de la sécurité. Des réformes durables du secteur de la sécurité appuyant la capacité et la volonté des institutions de sécurité de protéger les civils devraient être en cours, avant le départ de la composante en tenue d'une mission. À cet égard, il est tout aussi essentiel de consulter et d'appuyer au plus tôt les populations locales et la société civile afin de renforcer la capacité de remédier aux risques éventuels de sécurité et de veiller à ce que le transfert des responsabilités

---

<sup>5</sup> Conformément à la résolution 2594 (2021) du Conseil de sécurité, le Secrétariat procède à un examen de l'exécution des mandats au niveau des missions de maintien de la paix, à l'appui du rétablissement et de l'extension de l'autorité légitime de l'État et de la réforme du secteur de la sécurité, afin de répertorier les enseignements tirés en vue de la planification de la transition.

entre les présences et les entités des Nations Unies, en particulier concernant la protection des civils, soit bien planifié et doté de ressources suffisantes.

46. Un constat commun de nombreuses transitions effectuées lors de missions antérieures est la nécessité d'éviter la tentation de fonder le calendrier de la transition sur les processus électoraux. Une élection réussie est une manifestation importante du fonctionnement des institutions et des systèmes démocratiques, qui peut marquer un tournant concernant un pays et constituer un moment qui paraîtrait opportun pour le retrait ou la reconfiguration de la présence de l'ONU. Il existe dans le même temps un risque de montée des tensions autour des élections qui doit être pris en compte lors de la planification de la transition. Même si des élections se déroulent en douceur, un changement de gouvernement peut entraîner des défaillances dans les capacités des institutions étatiques clés et des changements éventuels dans les priorités nationales de consolidation de la paix. Les plans de transition doivent donc prendre en considération les processus électoraux nationaux, mais ne doivent pas établir leurs calendriers en fonction de cela.

### **Garantir un départ responsable**

47. Les activités entreprises par les composantes d'appui aux missions sont généralement considérées comme jouant un rôle d'appui aux composantes qui s'emploient directement à exécuter le mandat. Or, il est de plus en plus admis que de nombreuses activités des composantes d'appui, pendant la durée des missions, exercent une influence démesurée sur le succès des transitions, ayant un effet direct sur la santé de l'économie et de la main-d'œuvre locales, ainsi que sur l'environnement local.

#### *Effet sur l'économie locale*

48. Les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales plus vastes peuvent avoir un effet considérable sur les économies locales. Les activités d'appui aux missions peuvent concourir au développement d'un secteur privé local et à l'élargissement des possibilités économiques, notamment pour les femmes. Elles recouvrent non seulement le développement et le relèvement des infrastructures physiques locales, mais aussi l'achat local des biens et services nécessaires à la mission. La question de savoir auprès de qui les missions s'approvisionnent est distincte, tout en étant liée à celle de savoir quels sont les articles achetés par les missions et comment elles procèdent. Par exemple, lors de liquidations récentes de missions, certains équipements ou biens acquis pour les besoins de la mission, tels que des systèmes de purification de l'eau et des dépôts de carburant, n'étaient pas pratiques ou économiques à démanteler, et ils présentaient concrètement peu d'intérêt pour les populations locales, leur entretien nécessitant des pièces de rechange et des compétences spécialisées qui n'étaient pas disponibles localement.

#### *Effet sur l'environnement*

49. Les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales plus importantes ont un effet considérable sur l'environnement ; elles consomment notamment énormément de carburant, que ce soit pour les opérations aériennes, les transports terrestres ou la production d'électricité. Dans le système des Nations Unies, le Secrétariat est responsable de la majorité des émissions de gaz à effet de serre, principalement des opérations de paix. Au-delà des émissions de carbone, la forte dépendance à l'égard du carburant dans les opérations de paix contribue à la pollution de l'air et à la contamination des sols, favorise les possibilités de vol et de détournement et peut également engendrer une rivalité autour des ressources, à même d'influencer la dynamique des conflits locaux. En 2019, le Secrétariat a lancé un plan

d'action décennal pour le climat qui fixe des objectifs précis à atteindre d'ici 2025 et 2030 dans des domaines tels que la réduction absolue et par personne des émissions de carbone, la diminution de la consommation globale d'électricité et l'augmentation du pourcentage d'électricité consommée au moyen de sources renouvelables.

50. Dans les opérations de paix, l'utilisation de plus en plus marquée d'énergies renouvelables peut avoir d'autres avantages. Elle peut concourir à améliorer la sûreté et la sécurité en réduisant la fréquence et la nécessité des convois de carburant dans les lieux où les entités du Nations Unies sont activement visées. Là où il n'existe aucune infrastructure d'énergie renouvelable, le système des Nations Unies peut tirer parti de son emprise sur le marché pour établir un partenariat avec d'autres organisations et des prestataires commerciaux afin de développer des infrastructures d'énergie renouvelable. Outre le fait de répondre aux besoins en électricité du système des Nations Unies, l'infrastructure pourrait profiter aux populations locales longtemps après le départ de la mission. Une telle approche est suivie en Somalie, où un accord d'achat pour la fourniture d'énergies renouvelables a été conclu en 2020 entre l'ONU et un prestataire commercial. En raison du délai nécessaire à l'élaboration de tels projets, la planification en la matière devrait être lancée bien avant les phases de transition des missions.

## **IV. Conclusions**

51. L'accomplissement de progrès concrets par les pays hôtes sur le plan de la consolidation de la paix donne à l'ONU le loisir d'adapter sa configuration afin d'accroître son rôle d'appui, conformément aux priorités et aux institutions nationales, aux organisations de la société civile et aux populations, pour maintenir la paix et prévenir la reprise des conflits. Les transitions mettent à l'épreuve la durabilité des processus et des structures politiques appuyés par la configuration de la présence des Nations Unies : si les parties prenantes nationales ne sont pas prêtes à assumer de plus grandes responsabilités, les investissements réalisés au fil des ans par les autorités nationales et leurs partenaires internationaux sur le plan de la pérennisation de la paix risquent d'être anéantis. La communauté internationale doit redoubler d'efforts pour appuyer l'action nationale et locale de prévention des conflits, de protection et de promotion des droits humains et de renforcement de la résilience durant ces moments cruciaux pour l'avenir d'un pays.

52. Une transition ne commence pas par une instruction relative à la réduction des effectifs et ne prend pas fin avec l'achèvement d'un mandat. Il est donc essentiel, avant d'entamer une transition, de doter les institutions nationales de capacités suffisantes et d'avoir confiance en elles pour qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités dans des domaines tels que l'état de droit et la protection, en passant par la participation pleine et véritable des femmes aux institutions politiques et de sécurité, du fait de l'impossibilité de faire marche arrière une fois qu'une opération de paix aura amorcé son retrait du pays. Les transitions doivent donc être menées sur la base d'évaluations objectives des conditions politiques et de sécurité dans le pays et de la capacité des institutions locales et nationales de prévenir effectivement les risques d'un regain du conflit ou de violences et d'y répondre, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains.

53. Les États Membres peuvent participer au succès des transitions en dotant de ressources suffisantes les capacités de planification et d'exécution des transitions, ainsi que les exigences de la consolidation de la paix, dans la période consécutive au mandat. Il s'agit non seulement de financer des fonctions de planification et des capacités permanentes, mais aussi d'adopter des mesures visant à éviter ou atténuer l'effet de dégringolade de l'aide financière, après le retrait d'une opération de paix.

Le rapport du Secrétaire général intitulé « Investir dans la prévention et la consolidation de la paix » (A/76/732) propose une option consistant à renforcer le Fonds pour la consolidation de la paix à cet égard. Un tel financement devra être complété par un redoublement d'efforts visant à renforcer les interlocuteurs nationaux durant les transitions et à resserrer la collaboration avec les institutions financières internationales et d'autres partenaires. De plus, les États Membres pourraient souhaiter revoir certaines des règles relatives à la gestion du personnel, des finances et des biens, qui pourraient involontairement avoir des effets néfastes sur les plans de transition.

54. Enfin, il faudrait en faire davantage pour garantir la cohérence parmi toutes les parties prenantes au cours d'une transition. Le système des Nations Unies continuera d'améliorer la préparation et la mise en œuvre des transitions et pourrait bénéficier d'un meilleur alignement des orientations des États Membres au niveau du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et des organes directeurs des organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Les États Membres peuvent également apporter leur aide en recherchant activement une plus grande cohérence avec les parties prenantes externes à l'appui des transitions et des priorités nationales. Dans sa résolution 2594 (2021), le Conseil de sécurité a constaté qu'il importait d'établir une forte coordination, cohérence et coopération entre le Conseil et la Commission de consolidation de la paix. Celle-ci offre une plateforme permettant de river l'attention internationale et d'offrir un accompagnement politique en réunissant les acteurs nationaux, les organes de l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales, la société civile et les institutions financières internationales, afin de garantir une approche intégrée, stratégique et coordonnée des besoins à long terme en matière de consolidation et de maintien de la paix.

55. Comme indiqué dans le présent rapport, l'expérience des transitions récentes et en cours fournit d'amples preuves de la nécessité d'améliorer la planification et la dotation en ressources suffisantes des transitions et de tenir compte des conséquences qu'elles auraient sur les populations locales dans la période consécutive au mandat. Pour faire en sorte que la transition des dispositifs des Nations Unies d'une configuration à une autre, qui en est actuellement à la première phase de planification, soit la plus réussie possible, l'ONU améliorera constamment la planification et la mise en œuvre de la transition, en mettant à profit les enseignements tirés. Je demande par conséquent aux États Membres de se joindre à nous dans cette entreprise en prenant les mesures nécessaires pour veiller à ce que les progrès durement acquis au cours des opérations de paix soient préservés et que les pays hébergeant des opérations de paix suivent une trajectoire saine, en vue d'une paix et d'une prospérité durables et inclusives.