



Assemblée générale

Distr. générale
18 décembre 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 140 de l'ordre du jour

Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Pratiques de référence dans le domaine du maintien de la paix

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport, établi en application de la résolution 61/276 de l'Assemblée générale, offre une vue d'ensemble du système de recensement des pratiques de référence dans le domaine du maintien de la paix, notamment de la façon dont les informations recueillies sont exploitées aux fins de la planification des missions, et des gains d'efficacité obtenus en l'utilisant. On y trouvera une présentation des méthodes et outils employés pour gérer les pratiques de référence dans les opérations de maintien de la paix depuis la mise en œuvre, en 2005, d'un nouveau système prévu à cet effet. Celui-ci établit des liens entre le recensement et la diffusion des pratiques sur le terrain, d'une part, et la formulation de documents d'orientation (principes, directives et procédures) traduisant les enseignements tirés, d'autre part. Ces documents constituent une doctrine institutionnelle qui est diffusée au moyen de programmes de formation et d'espaces virtuels d'information, et avec le concours des spécialistes des meilleures pratiques dans les missions. On trouvera également dans le rapport une évaluation initiale des premiers résultats de l'utilisation du système, mettant en évidence les gains en termes d'efficacité et les améliorations dans le domaine de la planification stratégique.



I. La nécessité d'un partage des connaissances et d'une direction institutionnelle

1. Au sein de l'Organisation des Nations Unies, le maintien de la paix est devenu une entreprise mondiale menée à une échelle sans précédent. L'ampleur et la complexité des activités conduites dans les opérations multidimensionnelles, et la nécessité d'un déploiement rapide et d'une bonne utilisation des ressources imposent une gestion professionnelle des opérations. Comme il est indiqué dans le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies publié en 2000, les missions ont beaucoup à gagner à mettre en commun les pratiques de référence, à appliquer les enseignements tirés et à se référer à un ensemble de directives¹ rendant compte des méthodes éprouvées pour l'exécution des tâches de maintien de la paix (voir A/55/305-S/2000/809, par. 229). La mise en commun et la diffusion de directives écrites relatives aux pratiques de référence a pour objet d'améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix contemporaines en mettant en place une démarche commune à l'intention du personnel et des partenaires institutionnels ayant des horizons culturels et professionnels divers, en favorisant la continuité dans le contexte d'une forte rotation du personnel, en accroissant la responsabilisation par la formulation claire des normes et attentes institutionnelles, et en diffusant les connaissances par le partage et la formation². La fourniture d'un appui plus solide au personnel dans ce domaine est l'un des grands axes du programme de réforme interne intitulé « Opérations de paix à l'horizon 2010 », qui tend à améliorer la gestion et le professionnalisme des opérations de maintien de la paix.

2. Les résultats d'une enquête menée par le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat en 2004 ont montré que le personnel sur le terrain souhaitait disposer de meilleures directives institutionnelles. Sur les 594 personnes interrogées, 50 % ont fait observer qu'elles devaient reformuler des consignes (autrement dit « réinventer la roue ») « en permanence » ou « très souvent », et 46 % ont indiqué n'avoir reçu aucun document d'orientation ni consigne orale lorsqu'elles ont commencé à exercer leurs fonctions. Seuls 28 % des sondés ont déclaré avoir reçu telles ou telles instructions écrites sous la forme d'orientations générales, de manuels ou de pratiques de référence notamment. L'enquête et les constatations du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies ont fait ressortir la nécessité d'améliorer le système d'apprentissage dont disposait le personnel de maintien de la paix à l'époque.

II. Mettre à profit les enseignements tirés

3. À compter de 1995, un Groupe des enseignements tirés des missions a aidé le Département des opérations de maintien de la paix à améliorer les opérations en

¹ Une « pratique de référence » est un moyen d'atteindre un objectif qui s'est révélé efficace dans une autre situation; un « enseignement » est une observation qui s'ajoute aux connaissances générales acquises dans un domaine et qui suggère la nécessité de reproduire ou d'éviter quelque chose à l'avenir; les « directives » sont des instructions, des conseils ou des suggestions aux fins de l'exécution d'une tâche.

² Près de 55 % du personnel des missions possèdent moins de deux années d'expérience du maintien de la paix.

s'appuyant sur l'expérience acquise. Entre 1995 et 2000, le Groupe a réalisé des études axées sur les succès et les échecs de diverses missions et établi une série de rapports thématiques. La plupart des études ont été menées par des fonctionnaires du Siège qui se sont rendus sur les lieux des missions pour effectuer des analyses, ou qui ont rédigé des rapports après avoir assisté à des conférences ayant réuni de hauts responsables et des spécialistes. Il est toutefois apparu que cette méthode d'apprentissage n'avait pas suffisamment d'influence sur les activités de planification menées au Siège et n'était pas non plus assez connue sur le terrain. Les vastes études menées sur les missions achevées ne débouchaient pas aisément sur des efforts soutenus de planification et de mise en œuvre. Il n'était pas non plus facile de dégager les tendances d'une mission à l'autre et, faute de pouvoir disposer de systèmes appropriés pour la gestion de l'information, il était souvent difficile, même pour les fonctionnaires les plus motivés, de trouver des documents et de tirer parti des enseignements dans leurs activités quotidiennes.

4. Comme il est indiqué dans les rapports respectifs du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (voir A/C.4/55/6, par. 42) et du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (voir A/55/305-S/2000/809, par. 229), la méthode ci-dessus présentait un défaut important, à savoir l'absence de mécanisme de conversion des enseignements en principes et procédures permettant d'éclairer les opérations à venir. Le Département des opérations de maintien de la paix ne disposait d'aucun système de publication et de diffusion de directives permanentes. De ce fait, les documents d'orientation étaient disponibles en nombre limité, leur qualité était inégale et leur valeur prêtait souvent à confusion, surtout du point de vue des obligations de conformité. Suite à la publication du rapport du Groupe d'étude, l'Assemblée générale a décidé en 2001 de confier les fonctions d'apprentissage et d'orientation à un Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix, créé au sein du Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Le nouveau Groupe a démarré ses activités en mars 2003, sous la direction d'un chef de la classe D-1, et a procédé à une réévaluation interne majeure des méthodes employées par le Département pour déterminer les pratiques de référence. Cet examen a permis de recenser plusieurs considérations importantes, qui sont présentées dans les paragraphes 5 à 7 ci après.

5. Pour pouvoir mettre à profit les enseignements tirés, l'organisation doit les entériner sous la forme de documents d'orientation standard. Elle doit en outre diffuser ces documents et veiller à leur application. Le simple fait de tirer des enseignements et de recenser des bonnes pratiques ne permet pas d'améliorer les résultats. Il faut aussi s'efforcer de mettre en œuvre les améliorations apportées à la conduite et à la gestion des opérations, tout en suivant et réexaminant périodiquement cette mise en œuvre.

6. L'apprentissage est une activité permanente qui convient le mieux au personnel sur le terrain, encadré et appuyé par le Siège. Compte tenu de la dynamique des environnements dans lesquels se déroulent les missions et du grand nombre de nouveaux enseignements tirés chaque jour dans leur exécution, il serait bon de tirer des enseignements et de les exploiter de façon permanente, et non pas seulement à l'achèvement d'une mission. Le personnel de chaque mission peut immédiatement améliorer ses résultats en mettant à profit ses propres enseignements. Ainsi, la majeure partie de l'apprentissage devrait avoir lieu sur le terrain, avec l'appui d'une équipe au Siège chargée de gérer des dispositifs d'appui, d'effectuer des analyses de tendances, de recenser les bonnes pratiques et de les

traduire en règles et procédures, ainsi que de tirer des enseignements au Siège et de déterminer les futures priorités en matière d'apprentissage.

7. Si l'apprentissage peut être une activité naturelle, il n'en va pas de même pour la mise en commun des enseignements entre les différentes missions et leur exploitation. Bien que la plupart des personnes engagées dans des missions déclarent tirer régulièrement des enseignements, ceux-ci conservent un intérêt limité aux équipes locales si l'on ne fait pas systématiquement des efforts pour les recenser et les échanger. En raison de la dispersion géographique du personnel de maintien de la paix, ces efforts doivent consister à définir des modèles d'exploitation des enseignements et à mettre en place des espaces virtuels réservés au partage des pratiques de référence. En outre, compte tenu du rythme rapide de l'exécution des opérations de maintien de la paix, le personnel sur le terrain et au Siège peut rarement consacrer le temps voulu à la constitution de dossiers sur les enseignements, à la mise en commun des pratiques optimales ou à l'analyse des questions nouvelles. Il est donc nécessaire d'affecter du personnel à la conservation et au partage des connaissances spécialisées, ainsi qu'à l'étude des questions importantes pour l'Organisation.

III. Un nouveau système de gestion des pratiques de référence dans les opérations de maintien de la paix

8. À la lumière des considérations ci-dessus, le Département des opérations de maintien de la paix s'est efforcé de mettre en place un système d'apprentissage censé établir des liens plus étroits entre les enseignements tirés de l'expérience et l'amélioration globale des résultats. Ce nouveau système a été lancé en 2005 à la suite d'une évaluation des systèmes utilisés dans une vingtaine d'autres organisations de par le monde pour les pratiques de référence et la formulation des grandes orientations. Le Département est ainsi passé d'un modèle statique d'apprentissage a posteriori à une conception plus stratégique de l'amélioration des résultats, qui consiste à établir des liens entre le recensement et le partage des pratiques optimales, d'une part, et la formulation de principes, directives et procédures traduisant les enseignements tirés, d'autre part. Les documents d'orientation créés à partir de ces éléments constituent une doctrine institutionnelle que l'on peut ensuite diffuser au moyen de programmes de formation et d'espaces virtuels d'information, et avec le concours de spécialistes des meilleures pratiques dans les missions. Le nouveau système d'apprentissage comporte toutes les composantes d'un système d'amélioration des résultats, à savoir l'expérience, la validation des enseignements, la formulation et la diffusion de principes, la formation, la mise en œuvre et l'évaluation.

9. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a appuyé la mise au point du nouveau système (voir A/61/19 (Part II), par. 188 à 190). En juillet 2007, la nouvelle logique a été confirmée par la création de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation dans le cadre de la restructuration du Département des opérations de maintien de la paix (voir A/C.5/61/L.71). La Section des meilleures pratiques de maintien de la paix (formée en 2005 à partir de l'ancien Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix), le Service intégré de formation et une nouvelle structure d'évaluation sont désormais réunis au sein d'une

même division spécialisée dans les améliorations structurelles des activités de maintien de la paix de l'ONU. Cette nouvelle entité fournit au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions des services concernant les pratiques de référence, l'élaboration de directives et la formation, de sorte que ceux-ci fondent leurs activités sur une doctrine commune, que les enseignements et les bonnes pratiques soient recensés et partagés dans toute la gamme des activités de maintien de la paix et que les formations au maintien de la paix dispensées par l'ONU et ses partenaires externes s'appuient sur des normes communes.

10. Les efforts accomplis pour améliorer la conduite des opérations de maintien de la paix de l'ONU sur la base des enseignements tirés répondent à une plus grande tendance, dans le secteur public comme dans le secteur privé, à la mise en place d'organisations favorisant l'apprentissage. Les outils, méthodes et techniques employés par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions s'apparentent à ceux qu'on utilise ailleurs. Toutefois, ils sont adaptés à la nature et à la diversité des activités de maintien de la paix et ils tiennent compte de la dispersion géographique du personnel. La plupart des militaires ont massivement investi dans les capacités d'apprentissage, de formulation de directives et de formation. Les intranets, les réseaux facilitant l'échange de messages électroniques et les entités spécialisées dans l'amélioration des résultats sont de plus en plus courants au sein des gouvernements, des institutions militaires et d'autres organisations internationales, y compris chez les partenaires du système des Nations Unies. De fait, d'après le Bureau des services de contrôle interne, les organisations de taille comparable à celle du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions investissent bien plus de ressources dans les fonctions d'apprentissage, de formulation de directives et d'évaluation que le Secrétariat de l'ONU n'en affecte aux activités correspondantes (voir E/AC.51/2006/2, par. 50).

11. On trouvera dans les sections ci-après des informations plus détaillées sur les ressources humaines, les mécanismes et les techniques de base mis en place par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions pour recenser les pratiques de référence et pour formuler et diffuser des orientations à l'intention du personnel de maintien de la paix de l'ONU.

A. Ressources humaines : la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix et les spécialistes des meilleures pratiques

La Section des meilleures pratiques de maintien de la paix

12. La Section des meilleures pratiques de maintien de la paix est chargée de coordonner toutes les activités liées au recensement et à la mise en commun des enseignements tirés de l'expérience et des pratiques de référence et à l'élaboration et à la diffusion de documents d'orientation pour le compte du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions. Elle a pour objectif d'établir une doctrine unique fondée sur l'expérience afin d'accroître l'efficacité des activités de maintien de la paix de l'ONU et de faciliter les transferts de connaissances entre toutes les missions de maintien de la paix. La Section offre en outre des services d'analyse et de recommandation en ce qui concerne les

questions nouvelles et intersectorielles telles que la gestion intégrée des missions, la protection des civils et la gestion des risques. En plus de ses fonctions essentielles, elle fournit des conseils sur les questions d'égalité des sexes et le VIH/sida, des directives sur la protection des enfants (capacité temporaire) et des services de liaison pour les affaires civiles. Six administrateurs sont chargés des fonctions de gestion des connaissances et de formulation de directives.

13. Les activités se rapportant aux enseignements tirés des missions et aux pratiques de référence sont coordonnées par l'Équipe de gestion des connaissances. Celle-ci est chargée a) de coordonner les services d'encadrement et de communiquer les directives au réseau des spécialistes des meilleures pratiques, présents sur le terrain, b) de mettre au point des outils standard pour le recensement des meilleures pratiques et des enseignements tirés, et c) d'analyser les rapports sur les pratiques optimales afin d'en extraire les principales tendances et questions, lesquelles sont ensuite portées à l'attention des hauts responsables du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions en vue d'établir l'ordre du jour en matière de planification. Afin de favoriser les contacts entre les membres des opérations de maintien de la paix, l'Équipe s'attache à mettre en place et à appuyer des réseaux de connaissances en ligne (réseaux de praticiens ou communautés de pratique) qui permettent aux spécialistes dans les différentes missions de communiquer entre eux. L'Équipe s'efforce en outre de promouvoir et de diffuser les supports des pratiques de référence au moyen de l'intranet consacré aux opérations de paix et elle tient à jour le site Web public de la Section, qui fournit des documents de référence à l'intention des partenaires externes tels que les centres nationaux de formation au maintien de la paix. Elle apporte également son soutien aux collègues du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions dans leurs activités d'apprentissage au Siège.

14. Les activités de traduction des pratiques de référence en principes et procédures sont coordonnées par l'Équipe d'orientation. Celle-ci est chargée d'aider le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions à formuler des directives, et plus particulièrement à élaborer, valider, approuver et publier des documents d'orientation. Elle apporte son appui à des équipes spécialisés dans les deux départements et elle supervise l'élaboration des documents d'orientation portant sur les questions intersectorielles. En outre, elle assure le secrétariat du comité de direction élargi, organe interne chargé d'examiner les positions sur les questions de maintien de la paix pour le compte des deux départements. L'Équipe de gestion des connaissances et l'Équipe d'orientation travaillent en étroite collaboration afin que les enseignements tirés des missions trouvent leur expression dans les documents directifs officiels des deux départements et que le choix des priorités au niveau du Siège soit fondé sur cette expérience acquise sur le terrain.

15. Afin de répondre à la demande croissante de pratiques de référence et de directives, on a renforcé ces deux dernières années les capacités de l'Équipe de gestion des connaissances et de l'Équipe d'orientation en ayant recours à des contributions volontaires.

Les spécialistes des meilleures pratiques présents sur le terrain

16. Dans les missions qui disposent d'un spécialiste des meilleures pratiques, celui-ci, qui est un fonctionnaire de la classe P-4 exerçant ses fonctions au Bureau

du chef de cabinet, offre ses services à toutes les composantes de la mission et joue un double rôle : premièrement, il met en relation la mission avec le siège des deux départements (liaison verticale) et avec les autres missions (liaison horizontale), de sorte que sa mission puisse bénéficier de la mémoire institutionnelle et de l'expérience collective, reproduites dans les directives et les pratiques de référence établies officiellement à l'échelle du système; deuxièmement, il recense les pratiques optimales de sa mission au profit de ses collègues locaux ou de ceux d'autres missions et en vue de l'élaboration de politiques au Siège. Ainsi, les missions peuvent tirer parti entre elles des connaissances et des expériences acquises, et l'on s'assure que l'ensemble évolutif de directives établies dans le domaine du maintien de la paix rend compte des enseignements tirés par le personnel sur le terrain.

17. Le spécialiste des meilleures pratiques apporte une assistance directe aux équipes spécialisées qui recensent leurs enseignements et leurs pratiques de référence à l'aide des outils présentés dans la section B ci-après. L'expérience montre que la nature temporaire et le rythme rapide des opérations de maintien de la paix, ainsi que le taux de renouvellement élevé du personnel, n'incitent pas les individus et les équipes à rendre compte de leur expérience sans l'aide d'un collègue chargé de contribuer à entretenir la mémoire institutionnelle du maintien de la paix. Le spécialiste des meilleures pratiques facilite l'apprentissage et s'assure que les bonnes pratiques sont documentées et que les recommandations pratiques sont transmises aux responsables de la mission, pour examen et décision, et au Siège, afin d'en faire profiter d'autres missions et en vue d'élaborer de nouveaux documents d'orientation.

18. Le spécialiste des meilleures pratiques est également chargé de mener, à l'échelle de sa mission, des recherches sur les questions nouvelles que les deux départements concernés ou les responsables de la mission soulèvent en ce qui concerne notamment la gestion intégrée des missions ou les plans de transition et de désengagement. Il le fait alors dans certains cas pour appliquer la décision d'un organe au Siège, dans la perspective d'élaborer des directives ou pour répondre aux besoins d'une opération donnée. Par exemple, le spécialiste des meilleures pratiques de la mission au Burundi, établie à compter de mars 2006, s'est attaché à recenser les meilleures pratiques en matière de planification stratégique et de gestion intégrée à l'échelle du système des Nations Unies, qui sont deux aspects de première importance pour la mission comme pour le système de maintien de la paix dans son ensemble.

19. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a pris note du rôle essentiel joué par les spécialistes des meilleures pratiques en matière de diffusion de ces pratiques entre les missions de maintien de la paix et de synthèse des enseignements dégagés en vue de leur prise en compte dans les futures directives, et a recommandé de faire de cette fonction une caractéristique des opérations de maintien de la paix, au besoin par le déploiement initial d'au moins un de ces spécialistes (A/61/19 (Part II), par. 190). En décembre 2007, un poste de spécialiste des meilleures pratiques avait été établi dans près d'un tiers des missions, à savoir la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL), la

Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT) et la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Bien que plusieurs déploiements aient eu lieu l'année dernière seulement, les résultats préliminaires présentés à la section IV donnent à penser qu'ils contribuent déjà à renforcer l'efficacité et la professionnalisation des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

B. Mécanismes : établir des liens entre les enseignements et les principes constituant la doctrine

20. La Boîte à outils Meilleures pratiques a été instituée en septembre 2005 pour faciliter et uniformiser le recensement des pratiques de référence et des enseignements par le personnel de maintien de la paix sur le terrain et au Siège. Elle comprend quatre outils simples, communément employés dans beaucoup d'organisations étendues et complexes, à savoir : a) l'analyse du retour d'expérience, qui est un examen collectif d'un projet ou d'une initiative permettant au personnel d'indiquer ce qui a eu lieu et pourquoi, ce qui s'est bien passé et ce qui doit être amélioré; b) l'enquête sur les pratiques, qui rend compte de la façon dont les praticiens exécutent une fonction ou une activité donnée, notamment de la façon dont les missions gèrent le recrutement du personnel local; c) le rapport de fin d'affectation, qui est une évaluation par les cadres supérieurs des activités dont ils ont été responsables et des méthodes de gestion de l'Organisation qui ont contribué à la réalisation des objectifs fixés ou y ont fait obstacle; et d) la Note de passation des fonctions, qui est établie par une personne sur le point de quitter son poste en vue d'aider son successeur à remplir les fonctions liées au poste. Ces outils ont été conçus pour que les personnes concernées puissent mettre en commun des informations institutionnelles précieuses en vue de permettre à d'autres collègues de mener à bien leurs tâches de manière plus efficace et plus rationnelle.

21. Les rapports établis à l'aide de la Boîte à outils sont recueillis par les spécialistes des meilleures pratiques, qui se chargent également dans bien des cas d'en prendre l'initiative et de les mettre en forme. La Section des meilleures pratiques de maintien de la paix analyse périodiquement ces documents et en extrait des tendances, qu'elle présente aux cadres supérieurs du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions pour examen. Cette analyse permet de définir les priorités dans la formulation des politiques et des orientations, en fonction des besoins constatés sur le terrain. La contribution des spécialistes des meilleures pratiques et de la Section est indispensable pour s'assurer que l'expérience acquise sur le terrain est effectivement prise en compte dans les documents d'orientation et de formation. La publication de ces documents permet à chacun au sein de l'Organisation de « faire son apprentissage » à la lecture des enseignements mis en évidence à l'aide de la Boîte à outils. Ainsi, le recensement des meilleures pratiques est la première phase du cycle qui conduit à une amélioration des résultats au plan général.

22. Les documents d'orientation qu'établissent le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions entrent dans quatre catégories : les directives, les procédures opérationnelles permanentes, les principes directeurs et les manuels. Les modèles et les guides qui servent à les élaborer sont conformes aux modèles de l'Organisation internationale de normalisation. Les documents qui se rapportent aux questions de haut niveau et aux questions intersectorielles sont examinés par le Comité de direction élargi et approuvés par le

Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Les deux départements ci-dessus publient un nombre croissant de ces documents. Certains documents sont également établis conjointement avec d'autres bureaux ou départements, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Département des affaires politiques du Secrétariat et sa Division de l'assistance électorale, et d'autres partenaires du système des Nations Unies, afin de contribuer à une gestion mieux intégrée et plus rationnelle sur le terrain. Après avoir été approuvés, les documents sont placés sur l'intranet consacré aux opérations de paix et également diffusés par d'autres moyens, à savoir des messages chiffrés officiels, une lettre d'information, les communautés de pratique, les spécialistes des meilleures pratiques et les programmes de formation.

C. Techniques : l'intranet des opérations de paix et les communautés de pratique

L'intranet des opérations de paix

23. L'intranet des opérations de paix a été mis en service en novembre 2006 pour donner suite à une recommandation faite par le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies dans son rapport. Il a pour objet de faciliter la diffusion des documents d'orientation et des pratiques de référence auprès des 20 missions que le Département des opérations de maintien de la paix dirige. Cette ressource, mise à la disposition des deux départements concernés (Département des opérations de maintien de la paix et Département de l'appui aux missions), permet à tous les membres du personnel de maintien de la paix d'obtenir des informations de référence, indépendamment du lieu où ils se trouvent, du niveau de leur poste et des tâches qui leur ont été confiées. Il s'agit d'une base de données centrale et aisément accessible qui permet de consulter les orientations officielles et les enseignements tirés de l'expérience dans le contexte d'autres opérations.

24. Des efforts particuliers ont été accomplis pour s'assurer que cette base de données est accessible à toutes les missions, même les plus éloignées, dans les limites des moyens techniques propres à chacune d'elles. À titre d'exemple, il existe dans chaque mission une copie locale de la base qui permet au personnel de récupérer des fichiers volumineux sans avoir à mobiliser la bande passante disponible pour l'accès de la mission à l'Internet. Les spécialistes des meilleures pratiques font partie des principaux fournisseurs de documents, essentiellement au moyen des rapports établis à l'aide de la Boîte à outils et recueillis dans les missions. La base, qui est considérée comme une source d'information dynamique, évoluera en permanence pour rendre compte des informations fournies par le personnel sur le terrain.

Les communautés de pratique

25. Afin de compléter la Boîte à outils et l'intranet, la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix a mis au point puis institué les communautés de pratique, qui sont des réseaux facilitant les échanges de messages électroniques entre les spécialistes et leurs homologues dans d'autres missions et au Siège. Les spécialistes peuvent ainsi demander, échanger et recueillir des informations qui leur sont utiles dans le cadre de leurs activités. Les membres de ces réseaux peuvent

poser des questions aux autres membres et recevoir des réponses qui rendent compte des enseignements et des bonnes pratiques. Les communautés de pratique servent le plus souvent à mettre en commun des pratiques de référence pour des domaines où les orientations n'ont pas encore été formulées ou ne sont pas demandées, ou lorsque le nombre de documents de référence disponible sur l'intranet est limité. En plus du réseau initial sur les principes du droit, des communautés de ce type ont été mises en place dans neuf domaines spécialisés, notamment la déontologie et la discipline, la planification, l'égalité des sexes, les affaires civiles et la gestion des biens.

IV. Évaluation des résultats

26. Bien que les composantes du nouveau système de gestion des pratiques de référence fassent l'objet de mises au point depuis 2005, une analyse préliminaire des résultats rend compte des gains obtenus à ce jour grâce aux efforts accomplis. Plusieurs indicateurs indirects ont été établis afin d'enregistrer les progrès. Il s'agit des produits du système, de l'opinion que les utilisateurs ont de l'intérêt des documents d'orientation et des pratiques de référence, obtenue à l'aide d'une enquête menée sur le terrain, et des exemples de gains sur les plans de l'efficacité et de l'efficience. Afin de répondre à la demande d'information de l'Assemblée générale quant aux résultats en matière de planification des missions, la présente section se termine par une évaluation de la contribution des pratiques de référence dans ce domaine.

A. Produits

27. Entre septembre 2005 et novembre 2007, 78 analyses du retour d'expérience, 129 rapports de fin d'affectation et 8 enquêtes sur les pratiques ont été produits et examinés au total. Durant la même période, trois analyses de tendances ont été présentées au Comité de direction élargi dans le cadre du programme de planification des politiques du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions.

28. Depuis qu'un cadre d'orientation a été établi pour les deux départements ci-dessus, en avril 2006, 24 directives, 8 principes directeurs, 14 procédures opérationnelles permanentes et 4 manuels ont été publiés en tout au sujet d'activités opérationnelles diverses. En outre, la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix a élaboré un document de référence majeur, intitulé « United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines » (également connu sous le nom de « doctrine de Capstone »), qui énonce les principes et notions sur lesquels s'appuient la planification, la gestion et la conduite des opérations de maintien de la paix actuelles des Nations Unies.

29. L'intranet des opérations de paix est apprécié par le personnel sur le terrain et au Siège. Depuis sa mise en service, en mai 2006, on a enregistré plus de 50 000 téléchargements d'orientations, de pratiques de référence et de documents de missions. Le Manuel à l'intention des observateurs militaires des Nations Unies, par exemple, a été téléchargé plus de 1 600 fois, tandis qu'une analyse de l'intervention de la MONUC à la suite des affrontements armés à Kinshasa a été consultée 455 fois. La base de données comporte actuellement plus de 1 700 documents qui

forment un ensemble cohérent comprenant tous les documents existants sur les orientations, les enseignements tirés et les pratiques de référence, ainsi que des centaines de documents établis par les missions, qui peuvent être exploités par d'autres missions dans le but d'accroître l'efficacité de leurs activités.

30. Les communautés de pratique sont également appréciées par les spécialistes déployés dans les différentes missions, qui s'en servent pour échanger des connaissances. On compte déjà plus de 1 450 membres dans 10 communautés spécialisées, près de 2 000 documents référencés et environ 700 échanges de bonnes pratiques, directs et encadrés (sous la forme de questions-réponses). La Section des meilleures pratiques de maintien de la paix a reçu 14 demandes d'ouverture de nouvelles communautés dans des domaines aussi variés que les achats, les affaires politiques et la traduction. La demande concernant les communautés est forte, en partie compte tenu de la brusque augmentation du nombre de missions, dans la mesure où l'on déploie beaucoup de personnes nouvellement recrutées, qui possèdent une expérience limitée du maintien de la paix et ne disposent pas d'un réseau personnel de collègues expérimentés.

B. Enquête auprès du personnel sur le terrain

31. La Section des meilleures pratiques de maintien de la paix s'est appuyée sur l'enquête qu'elle avait réalisée en 2004 pour mener en 2007 une nouvelle enquête visant à évaluer les progrès accomplis dans le domaine de la fourniture d'orientations et de pratiques de référence au personnel sur le terrain, à titre d'appui. Sur 1 130 personnes interrogées au total (soit deux fois plus qu'en 2004), 85 % ont affirmé avoir consulté des rapports comportant des orientations et des pratiques de référence afin d'obtenir des informations utiles pour leurs activités. Parmi ces personnes ayant effectivement consulté des documents, 53 % les ont jugés « indispensables » ou « très utiles » et 38 %, « relativement utiles ». Parmi celles qui ont trouvé les documents « relativement utiles », « très utiles » ou « indispensables », 60 % ont estimé avoir ainsi acquis des connaissances supplémentaires dans leur domaine de compétence, 22 % ont déclaré avoir gagné du temps, 19 % ont jugé avoir mieux tiré parti des ressources disponibles, 30 % ont estimé avoir amélioré la planification et 36 % avoir évité de reproduire des erreurs faites dans le passé³. La proportion de personnes indiquant qu'elles n'avaient pas reçu, lors de leur entrée en fonctions, de note de passation des fonctions, d'explications lors d'un entretien ou de consignes écrites est passée de 46 % en 2004 à 32 % en 2007.

32. Toutefois, près de la moitié des personnes interrogées en 2007 ont continué de dire qu'elles devaient réinventer la roue « souvent », voire « tout le temps », ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où les progrès dans la mise en œuvre d'une doctrine complète pour le maintien de la paix ont à ce jour été accomplis dans quelques domaines seulement. En outre, 71 % des sondés ont indiqué avoir personnellement répertorié des enseignements « très souvent », voire « tout le temps » dans le cadre de leurs activités, ce qui laisse penser que la mise en commun des pratiques de référence demeure très prometteuse en vue d'accroître l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Sur l'ensemble des personnes interrogées, 55 % ont estimé qu'un « meilleur accès aux pratiques de référence » leur serait utile

³ Les personnes interrogées pouvaient choisir plusieurs réponses.

dans le travail, indiquant ainsi qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour promouvoir les outils de diffusion.

33. Les résultats montrent que l'ensemble des orientations et des pratiques de référence devient un outil de travail précieux pour les personnes engagées dans les activités de maintien de la paix dans la mesure où le nombre de celles qui tirent parti des documents écrits correspondants est en hausse. Cependant, ils révèlent aussi la nécessité de faire davantage d'efforts pour élaborer des documents concernant toutes les fonctions du maintien de la paix et faire en sorte que l'apprentissage fasse partie intégrante des activités quotidiennes du personnel.

C. Amélioration de l'efficacité et de l'efficience

34. Les exemples ci-après montrent sur le plan qualitatif comment les outils élaborés depuis 2005 ont aidé le personnel sur le terrain à s'acquitter plus efficacement de ses tâches.

35. La mise au point récente par le Département des opérations de maintien de la paix d'une directive sur les projets à effet rapide est un bon exemple de la contribution apportée par les divers composants du système des pratiques de référence et de documents d'orientation. Suite à la mise en place de la communauté de pratique dans le domaine des affaires civiles en novembre 2005, l'une des premières questions posée par les membres du réseau concernait la confusion qui existait au sujet de la gestion et de l'objectif de ce type de projets. Compte tenu des préoccupations exprimées au sein de la communauté, une enquête a été effectuée par la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix pour recueillir des informations sur les bonnes pratiques et enseignements tirés de l'exécution de ces projets dans les diverses missions, et la nécessité d'une politique à cet égard a été soulignée par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/266. La Section a alors élaboré un projet de politique fondé sur les pratiques optimales identifiées dans le cadre de l'enquête. Ce projet a fait l'objet d'un examen approfondi de la part des membres de la communauté de pratique dans le domaine des affaires civiles, à l'issue duquel il a été affiné. La directive sur les projets à effet rapide a ensuite été publiée en février 2007, et des orientations claires sont désormais disponibles sur la portée et la gestion des projets à effet rapide et les conditions dans lesquelles des ressources budgétaires peuvent être demandées pour les financer.

36. Le fait que les responsables qui ont participé à la planification de l'opération hybride de l'Union africaine et de l'Organisation des Nations Unies au Darfour (MINUAD) et qui ont travaillé dans cette région au cours de la phase de démarrage de la Mission ont utilisé le projet de guide pratique pour la mise en train de missions, qui décrit les principales structures à établir et tâches à accomplir lors des premières phases des opérations, illustre bien lui aussi l'utilité des documents d'orientation pour le personnel des missions. Ce guide pratique, qui devrait être publié au printemps de 2008, a été élaboré sur la base des enseignements tirés de l'expérience acquise à l'occasion de la mise en train d'opérations multidimensionnelles précédentes. Il comprend une base de données contenant des documents génériques, notamment des formulaires, modèles et mandats qui peuvent être réutilisés par de nouvelles missions, afin qu'il ne soit pas nécessaire de « réinventer la roue » au cours de la période critique des premiers mois. L'adoption d'une approche standard lors de la mise en train d'une mission et l'existence d'une

base de données produiront des dividendes sous la forme de gains de temps et d'une concentration plus directe sur les priorités initiales.

37. Certains des outils disponibles contribuent à accroître l'efficacité en permettant aux missions de réutiliser des documents élaborés dans d'autres missions et directement mis en commun. Par exemple, en réutilisant un module de formation sur une conduite prudente et la sécurité routière mis au point dans le cadre de l'ONUCI et diffusé par l'intermédiaire de communautés de pratique, le BINUB et le Groupe d'observateurs militaires dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) ont pu gagner du temps et économiser des ressources qu'ils auraient autrement dû consacrer à l'élaboration d'un nouveau programme. De son côté, la FINUL a demandé en mars 2007 des conseils à la communauté de pratique au sujet d'une instruction administrative relative aux frais de voyage des membres du personnel tant militaire que civil pour les voyages liés à l'exercice de leurs fonctions. Les exemples fournis par la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara oriental (MINURSO), la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), la Mission des Nations Unies en Éthiopie et Érythrée (MINUEE), le BINUB, la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) et l'UNMOGIP ont permis à la FINUL de créer son propre modèle, fondé sur les pratiques de référence des autres missions.

38. À titre d'exemple d'une mission qui a amélioré ses propres résultats en se fondant sur les enseignements recensés par les spécialistes des meilleures pratiques, la MONUC a pu améliorer la qualité de sa planification opérationnelle face aux troubles qui se sont produits dans le Nord-Kivu en 2007 en se référant à l'analyse des enseignements tirés de l'expérience acquise lors de la crise à Bukavu en 2004. Cette analyse a fortement contribué à améliorer la qualité de la planification, compte tenu en particulier du fait que la plupart des membres du personnel présents dans la Mission en 2004 n'y étaient plus en 2007. De plus, les enseignements tirés de cette crise et d'autres sont utilisés aux fins de la rédaction d'une directive sur le commandement et le contrôle dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

39. On peut citer d'autres exemples de l'apprentissage interne qui a aussi servi à d'autres missions. Ainsi, à la MINUS, le spécialiste des meilleures pratiques a procédé à une analyse du retour d'expérience sur les mesures prises à la suite d'un accident d'hélicoptère qui a permis à la Mission d'affiner et d'améliorer immédiatement ses procédures de gestion des crises. L'analyse en question a été téléchargée et depuis qu'elle a été publiée, elle sert de référence à 59 fonctionnaires d'autres missions. De manière analogue, le spécialiste des meilleures pratiques à la MINUT a encouragé la réalisation d'analyses du retour d'expérience entre les trois tours des élections tenues au Timor-Leste en avril et mai (élection présidentielle) et juin (élections législatives) 2007. Ces analyses ont permis d'améliorer les procédures pour les deuxième et troisième tours des élections et d'éviter ainsi un certain nombre de difficultés grâce aux enseignements tirés du premier tour. Lors de la planification de son appui aux élections, la Mission avait également pu s'appuyer sur les rapports relatifs à l'appui électoral provenant du Burundi et de l'Afghanistan. Les analyses du retour d'expérience produites par la MINUT servent actuellement à la Mission au Népal, où des élections sont prévues. L'analyse portant sur les élections tenues en République démocratique du Congo en 2006 a aussi enrichi le fonds de connaissances sur l'appui électoral fourni par les opérations de maintien de la paix et contribuera à l'élaboration de nouvelles directives en la matière.

D. Contribution des pratiques de référence à la planification des missions

40. Suite à la publication en 2006 de la note d'orientation sur la préparation des missions intégrées, les efforts ont été axés sur l'élaboration de nouvelles orientations et pratiques de référence pour la planification. Ainsi, le Département des opérations de maintien de la paix en particulier a commencé à élaborer des directives d'application dans quatre domaines et a organisé en 2007 un atelier de trois jours à l'occasion duquel les planificateurs de nombreux organes du système des Nations Unies au Siège et sur le terrain ont pu examiner la façon dont leurs expériences et pratiques de référence pourraient être prises en compte. L'atelier et les consultations qui ont suivi visent à faire en sorte que les documents d'orientation qui seront établis aident les planificateurs à faire face aux problèmes concrets auxquels ils se heurtent pour mettre en pratique les méthodes proposées. En outre, les planificateurs sur le terrain et au Siège procèdent à des échanges quotidiens dans le cadre d'un réseau de praticiens de la planification.

41. La mise au point du guide pratique pour la mise en place de missions et d'une directive sur la gestion des risques est actuellement en cours. Ces documents devraient aider le personnel chargé de la planification au Siège et sur le terrain lors du déploiement de nouvelles missions. Des spécialistes des meilleures pratiques sur le terrain continuent à recueillir des enseignements sur les activités de planification des missions pour améliorer les orientations données à l'échelle du système. À ce jour, ces fonctionnaires ont procédé à des analyses du retour d'expérience sur toute une gamme d'expériences en matière de planification, notamment en ce qui concerne la planification stratégique et l'intégration des activités des organismes des Nations Unies en Sierra Leone, l'élaboration d'une stratégie intégrée de consolidation de la paix au Burundi et le retrait progressif des forces de l'Opération des Nations Unies dans ce pays. Dans le même esprit, la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix a effectué au Siège des analyses du retour d'expérience sur le processus de planification pour le Darfour et sur la planification de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et la Force de l'Union européenne (EUFOR) dans la République démocratique du Congo, afin de recenser les enseignements tirés de l'expérience au niveau stratégique. Les conclusions de ces analyses ont été communiquées au personnel qui participe à d'autres activités de planification. Ainsi, l'équipe chargée de la planification du déploiement de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), par exemple, a pu utiliser les modèles et documents de planification génériques établis à la suite de l'analyse de l'expérience concernant la planification de la coopération entre l'ONU et l'EUFOR dans la République démocratique du Congo.

42. Différents services spécialisés du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions continuent également à élaborer des directives pour la planification de l'exécution des mandats dans leurs domaines de compétence respectifs. Le Groupe de l'égalité des sexes de la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix, par exemple, met actuellement au point des directives à l'intention des conseillers pour l'égalité des sexes et des responsables de la coordination dans ce domaine au sein des opérations de maintien de la paix dans le but de créer un cadre opérationnel standard pour l'intégration des questions d'égalité des sexes tant dans les missions multidimensionnelles que dans les missions traditionnelles. Le Groupe de l'égalité des sexes a en outre mis au

point, avec l'aide du Bureau des opérations, des directives destinées aux spécialistes des affaires politiques sur l'intégration des questions d'égalité des sexes et, en collaboration avec le Département des affaires politiques, des directives communes sur le renforcement du rôle des femmes dans les processus électoraux après des conflits.

43. De manière analogue, les normes intégrées des Nations Unies en matière de désarmement, démobilisation et réinsertion contiennent des directives et fournissent des orientations à l'intention du personnel chargé de la préparation et de l'exécution des programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion et de l'appui à ces programmes. Bien qu'elles aient été élaborées par l'ONU pour des programmes s'inscrivant dans le contexte du maintien de la paix, les directives et orientations qu'elles contiennent s'appliquent également à d'autres programmes. Elles font la synthèse des connaissances acquises, des enseignements tirés de l'expérience et des bonnes pratiques recensées dans 24 domaines différents, allant des notions, politiques et stratégies de base à la planification et à la conception des programmes et à leur gestion, suivi et évaluation, de même qu'aux problèmes concernant les femmes, l'égalité des sexes et le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, et le VIH/sida et ces questions. Ces normes, qui ont été adoptées en décembre 2006, sont désormais le document de référence des planificateurs et praticiens dans le domaine du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion.

V. Orientation de l'action future

44. L'objectif à long terme du système d'apprentissage du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions consiste à élaborer un ensemble global de directives accessibles et actualisées pour les activités de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies. Ces directives devraient évoluer en permanence compte tenu des enseignements tirés de l'expérience acquise sur le terrain et au Siège. Elles devraient être diffusées au moyen d'activités de formation et enrichies par un flux continu de connaissances au sein de la communauté du maintien de la paix. Il est indispensable de tirer parti des expériences découlant des déploiements actuels pour faire en sorte que les agents actuels de maintien de la paix reçoivent le meilleur appui possible de leurs collègues dans le monde entier.

45. Même avec la capacité réduite actuellement disponible, l'application future des enseignements tirés de l'expérience acquise aujourd'hui et les échanges de pratiques de référence d'un continent à l'autre restent intrinsèquement difficiles. Un enseignement tiré d'une mission donnée à un moment particulier ne sera pas toujours applicable à une autre situation. Les systèmes destinés à faciliter les échanges de données d'expérience et à fournir des orientations ne devraient pas devenir trop rigides ou dogmatiques. L'Organisation doit être en mesure d'utiliser ses connaissances pour améliorer les opérations futures, mais elle doit aussi continuer à le faire en utilisant des approches novatrices et adaptées aux situations. La nouvelle capacité d'évaluation au Département des opérations de maintien de la paix, qui doit permettre de suivre les progrès accomplis par les missions dans l'exécution de leur mandat, offre un mécanisme très utile pour évaluer au quotidien la validité et l'utilité des documents directifs. Parallèlement, la formation joue un rôle critique car elle traduit les documents directifs en connaissances et compétences individuelles. C'est pourquoi la Division des politiques, de l'évaluation et de la

formation devra s'attacher en priorité à renforcer les liens entre le système des pratiques de référence et de directives institutionnelles, d'une part, et l'évaluation et la formation, de l'autre.

46. C'est au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions qu'il appartient au premier chef de fournir un appui efficace au personnel des opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui se trouve en première ligne sur le terrain. De nos jours, cet appui ne se mesure plus uniquement en termes de fourniture à point nommé du personnel, des ressources financières et du matériel voulus; il comprend également la capacité d'utiliser les connaissances institutionnelles pour aider l'Organisation à relever les défis nouveaux et éviter que les problèmes du passé ne se représentent. Plus de 100 000 agents seront au service de l'une ou l'autre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2008. Pour un grand nombre de ces jeunes hommes et femmes – soldats, policiers et civils de toutes conditions –, ce sera la première fois. Ils viennent tous des horizons les plus divers et sont fondés à s'attendre que l'organisation qui les déploie dans des environnements difficiles d'après conflit leur donnera accès au savoir et aux directives dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche.
