

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
17 juin 2015
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-dixième session
Points 56, 57 et 123 de la liste préliminaire**

Conseil de sécurité
Soixante-dixième année

**Étude d'ensemble de toute la question des opérations
de maintien de la paix sous tous leurs aspects**

Étude d'ensemble des missions politiques spéciales

Renforcement du système des Nations Unies

**Lettres identiques datées du 17 juin 2015, adressées
au Président de l'Assemblée générale et au Président
du Conseil de sécurité par le Secrétaire général**

Le 31 octobre 2014, j'ai chargé un groupe indépendant de haut niveau de procéder à un examen approfondi des opérations de paix des Nations Unies aujourd'hui et des besoins futurs. J'ai invité ce groupe à se pencher de manière globale sur la façon dont ces opérations pourraient continuer de contribuer à la prévention et au règlement des conflits et être conçues et équipées au mieux pour faire face aux défis de demain. Je l'ai encouragé à faire preuve d'audace et de clairvoyance et à procéder à de vastes consultations au cours de ses travaux.

J'ai demandé à l'ancien Chef d'État du Timor-Leste, José Ramos-Horta, de présider le Groupe et à Ameerah Haq d'en assurer la vice-présidence. Le Groupe se compose également des éminentes personnalités du monde entier ci-après : Jean Arnault, Marie-Louise Baricako, Radhika Coomaraswamy, Abhijit Guha, Andrew Hughes, Alexander Ilitchev, Hilde F. Johnson, Youssef Mahmoud, Ian Martin, Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu, B. Lynn Pascoe, Floriano Peixoto Vieira Neto, Rima Salah et Wang Xuexian.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter à l'attention des États Membres le rapport du Groupe, que m'a transmis son président dans la lettre ci-jointe en date du 16 juin 2015. Je l'étudierai attentivement et présenterai au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale mes propositions sur la manière dont nous pourrions donner effet aux conclusions de cet important travail. Mon cabinet sera chargé de suivre l'application des recommandations, en étroite coopération avec

* Nouveau tirage pour raisons techniques (13 juillet 2015).

** A/70/50.



tous les principaux départements et parties prenantes. À nos yeux, la tâche n'est rien moins que de préparer l'Organisation des Nations Unies à être à la hauteur des défis de demain.

Un grand nombre des recommandations du Groupe portent sur des questions relevant du Secrétaire général tandis que d'autres nécessiteront l'approbation et l'appui de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. J'attends avec intérêt de collaborer étroitement avec les États Membres et d'autres partenaires essentiels alors que nous examinons le rapport et déterminons la meilleure façon de donner suite à ses recommandations.

(Signé) **BAN** Ki-moon

Lettre datée du 16 juin 2015, adressée au Secrétaire général par le Président du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies

En octobre 2014, vous nous avez fait l'honneur de nous nommer membres du Groupe indépendant de haut niveau que vous avez chargé d'étudier les opérations de paix. Conformément à notre mandat, nous nous sommes employés, au cours des six derniers mois, à procéder à une évaluation approfondie de l'état des opérations de paix des Nations Unies au regard des nouveaux besoins et de l'évolution des défis avec lesquels elles sont aux prises. Depuis lors, le Groupe a examiné un large éventail de questions qui se posent aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales, notamment la mutation de la nature des conflits, l'évolution des mandats, les difficultés que posent les missions de bons offices et la consolidation de la paix, les procédures administratives et les mécanismes de gestion, la planification, les partenariats, les droits de l'homme et la protection des civils, les capacités et la performance du personnel en tenue des opérations de paix.

Unis par notre engagement à l'égard de l'Organisation et encouragés par vous à faire preuve d'audace et de créativité, nous nous sommes employés à procéder à une analyse de la manière dont ces instruments peuvent mieux soutenir l'action que mène l'Organisation pour prévenir les conflits, parvenir à des règlements politiques durables, protéger les civils et préserver la paix, et à formuler des recommandations à ce sujet. Certaines questions, telles que l'emploi de la force, ont été difficiles à examiner et ont divisé le Groupe. Nous nous sommes évertués à observer un équilibre entre les principes et la pratique, ces deux notions étant les moteurs du changement.

J'ai été profondément touché par l'honneur que vous m'avez fait de me nommer Président du Groupe, tout comme je vous suis éternellement reconnaissant de m'avoir donné l'occasion d'être votre Représentant personnel en Guinée-Bissau. C'était pour moi l'occasion de payer, dans une certaine mesure, une dette à l'ONU pour avoir accompagné le Timor-Leste quand nous étions dans le besoin. L'ONU est une puissante présence, mais il se trouve que sa grande faiblesse réside aussi dans les immenses défis qu'elle doit relever.

Alors que la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud se donnait toutes les peines du monde pour accueillir les populations qui fuyaient la violence, une trop grande partie de ces populations était hors d'atteinte de la Mission et devait trouver en elle-même le courage et la force de survivre. En avril 2014, Nyakhat Pal, une petite Sud-Soudanaise âgée de 3 ans, a marché quatre heures durant, conduisant par la main son père aveugle, jusqu'à un centre d'intervention rapide et de distribution du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et du Programme alimentaire mondial. Elle avait appris que l'ONU y vaccinait et distribuait de la nourriture et de l'eau. Nyakhat a obtenu l'aide qu'elle espérait et est retournée dans son village pour attendre le retour de sa mère portée disparue. C'était pleine d'espoir que Nyakhat s'était tournée vers l'ONU. Sa ténacité et son courage ont été récompensés; son histoire devrait toucher les cœurs les plus endurcis comme elle a touché le mien. Mais son histoire devrait également nous faire honte, car collectivement nous n'avons pas répondu aux attentes des populations du Soudan du Sud. Malgré les efforts courageux de certains, la communauté internationale que nous sommes n'a pas été à la hauteur et nous continuons de ne pas l'être, notamment au Burundi, en Iraq, en Libye, en Palestine, en Syrie, au Yémen et en Ukraine.

Mes collègues membres du Groupe et moi-même avons accepté cette tâche importante afin de contribuer à l'avènement d'une Organisation des Nations Unies plus crédible, plus pertinente et plus légitime, capable de prévenir les conflits et d'y mettre fin, et de rétablir et consolider la paix de sorte que Nyakhat et les enfants qui se trouvent dans la même situation puissent vivre en sécurité et dans la liberté.

C'est pour moi un grand honneur de vous soumettre le rapport du Groupe intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations ».

Le rapport et les recommandations qui y sont formulées sont fondés sur les consultations approfondies que nous avons tenues au cours des six derniers mois. Le Groupe a reçu plus de 80 communications écrites d'États Membres, d'organisations régionales et autres organisations internationales, d'organisations de la société civile, de cellules de réflexion et d'entités des Nations Unies. Ces communications, qui étaient d'excellente qualité, ont alimenté la réflexion du Groupe, mais il n'a pas été possible de leur rendre justice et de se pencher, dans le cadre du présent rapport, sur toutes les questions qui ont été soulevées. Le Groupe a donc demandé que, si les entités qui les ont présentées sont d'accord, ces communications soient publiées par les voies appropriées. Nous espérons que le Secrétariat en tiendra compte lorsqu'il examinera la suite qui sera donnée à notre rapport et dans le cadre d'autres examens internes.

En outre, le Groupe a tenu des consultations régionales en Asie, en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe et en Amérique latine, auxquelles ont participé en grand nombre des États Membres, des organisations régionales et internationales, des représentants de la société civile et des cellules de réflexion. Il a participé à des ateliers thématiques sur les questions suivantes : la protection des civils; l'emploi de la force; les femmes et la paix et la sécurité; la prévention, la médiation et la paix durable. Pour rassembler des informations de première main sur les préoccupations des communautés et des gouvernements qui accueillent des opérations de paix des Nations Unies, et pour entendre le personnel, les partenaires locaux et d'autres partenaires sur le terrain, le Groupe s'est rendu dans trois opérations de paix, à savoir la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA). Tout au long de sa mission, il s'est entretenu avec plusieurs de vos représentants spéciaux, envoyés spéciaux, commandants de force et d'autres hauts responsables des missions, ainsi qu'avec des membres du personnel à tous les niveaux, au Siège et sur le terrain.

À New York, le Groupe s'est entretenu avec des représentants permanents d'États Membres; le Secrétariat de l'ONU et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies; le Conseil de sécurité; la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission); la Commission des questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission); et le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34). Il est également resté en communication étroite avec les auteurs du rapport d'experts sur la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité et le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix pour veiller à une certaine synergie de l'approche adoptée dans nos domaines de compétence respectifs.

Au cours des six derniers mois, nous avons constaté à maintes occasions le dévouement et l'engagement des membres du personnel et des responsables, tant dans les missions sur le terrain qu'au Siège. Nous exprimons nos sincères remerciements et notre grande admiration au personnel, aussi bien civil qu'en tenue, national et international des opérations de paix, ainsi qu'à leurs partenaires nationaux et internationaux sur le terrain, dont un grand nombre risquent leur vie tous les jours dans les endroits les plus dangereux du monde, au service de la paix, de la sécurité et de la liberté. Nous exprimons notre reconnaissance aux nombreuses organisations de la société civile et cellules de réflexion qui se sont entretenues avec nous et ont alimenté nos travaux par leurs perspectives fondamentales, franches et riches. Nous sommes aussi extrêmement reconnaissants pour l'appui, financier et en nature, que des États Membres et des institutions ont fourni au Groupe. Nos remerciements vont en particulier au Canada, au Danemark, à la Finlande, à la France, à la Norvège, à la Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, à la Suède et au Timor-Leste, ainsi qu'au Centre pour la coopération internationale, à l'Institut international pour la paix, à l'Institut norvégien des affaires internationales et à l'Université des Nations Unies.

Je tiens à remercier les Gouvernements du Bangladesh, de la Belgique, du Brésil, de l'Égypte et de l'Éthiopie d'avoir accueilli nos consultations régionales. Le Groupe exprime sa reconnaissance, pour leur hospitalité, aux Gouvernements des pays ci-après où nous nous sommes rendus, à savoir la Chine, les États-Unis d'Amérique, l'Éthiopie, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, l'Inde, le Japon, le Pakistan, les Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Rwanda et la Suisse. Enfin, nous remercions les Gouvernements de la République démocratique du Congo, du Mali et du Sénégal, ainsi que les dirigeants et le personnel de la MINUSMA, de la MONUSCO, de l'UNOWA et du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine de nous avoir chaleureusement accueillis et d'avoir soutenu notre visite.

Quand nous avons commencé nos travaux, vous nous avez encouragés à faire preuve d'audace et de créativité; nous osons espérer que notre rapport répond à cette attente. Au nom des membres du Groupe, permettez-moi de vous remercier pour le privilège que vous nous avez accordé et la responsabilité que vous nous avez confiée. Nous espérons que le présent rapport contribuera à l'avènement d'une nouvelle génération d'opérations de paix des Nations Unies renforcées pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain.

Cela étant, nous sommes conscients des limites de la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'anticiper et de prévenir toutes les tensions et la violence, et de mettre fin à la guerre. Naturellement les attentes sont fortes, en particulier parmi ceux qui ont le plus besoin de notre volonté collective, qui ont besoin que l'ONU agisse. Mais nous devons également reconnaître que l'ONU ne peut pas être partout, tout le temps, pour résoudre tous les conflits dans le monde.

À mes chers collègues, Ameerah Haq, Jean Arnault, Marie-Louise Baricako, Radhika Coomaraswamy, le GCA (ER) Abhijit Guha, Andrew Hughes, Alexander Ilitchev, Hilde F. Johnson, Youssef Mahmoud, Ian Martin, Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu, B. Lynn Pascoe, le GCA (ER) Floriano Peixoto Vieira Neto, Rima Salah et Wang Xuexian, je tiens à exprimer ma profonde gratitude pour la sagesse et le dévouement dont ils ont fait preuve durant tous ces mois qu'ils ont passés à voyager dans toutes les régions du monde, à participer à maintes réunions et à lire toute la documentation nécessaire à l'établissement du présent rapport.

Nous sommes tous très différents et venons de toutes les régions du monde, chacun de nous avec ses propres croyances, ses expériences et ses sensibilités, mais nous avons œuvré harmonieusement ensemble, unis par notre foi profonde en l'ONU et en ses objectifs, ses idéaux et ses principes. Je sais particulièrement gré à Ameerah qui, en sa qualité de Vice-Présidente, m'a fait bénéficier de sa grande sagesse et m'a prodigué de précieux conseils.

Au personnel du secrétariat du Groupe, Bela Kapur, Tamara Al-Zayyat, Heather Belrose, Paul Keating, Moritz Meier-Ewert, Madalene O'Donnell, Suman Pradhan, Jessica Serraris et Mike Yuanhu Yin, qui ont inlassablement et avec dévouement soutenu le travail du Groupe, je tiens à exprimer mon admiration et ma reconnaissance éternelle. Ces membres du personnel sont les meilleurs parmi les meilleurs à servir l'Organisation des Nations Unies : totalement dévoués, ils ont travaillé de longues heures, y compris les week-ends et les jours fériés. Je suis vivement impressionné par la qualité de leur travail; ce sont des fonctionnaires internationaux hautement qualifiés; ils ne sont au service d'aucun gouvernement ni d'aucun pays; ils ne font que respecter, avec loyauté, les principes et les valeurs énoncés dans la Charte des Nations Unies.

Le Président du Groupe indépendant
de haut niveau chargé d'étudier
les opérations de paix des Nations Unies
(*Signé*) José **Ramos-Horta**

Pour Nyakhat et les autres

En avril 2014, Nyakhat Pal, fillette âgée de 3 ans, a marché quatre heures durant, suivie de deux chiens, conduisant par la main son père aveugle, jusqu'au centre d'intervention rapide et de distribution de l'UNICEF et du PAM à Pagak, dans l'État du Haut-Nil (Soudan du Sud) où elle s'est dépêchée de se rendre dès qu'elle a appris que l'ONU y vaccinait et distribuait de la nourriture, de l'eau et des fournitures sanitaires.

Ils ont marché pendant quatre heures sur un terrain rugueux et dangereux. La région avait été le théâtre d'intenses affrontements entre les forces d'opposition et l'armée sud-soudanaise; les Casques bleus de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud y ont été déployés pour protéger la population civile et créer une zone de sécurité. À la fin du voyage, Nyakhat a obtenu ce qu'elle était partie chercher : elle a reçu des fournitures de survie avant de refaire quatre heures de route à pied pour retourner dans son village.

L'histoire de Nyakhat symbolise la raison pour laquelle l'ONU a été créée il y a 70 ans, à savoir « proclamer à nouveau [la] foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine ». Et aujourd'hui, l'histoire de Nyakhat représente encore ce que l'ONU incarne, mais aussi ses lacunes.

L'Organisation ne restera pertinente que dans la mesure où elle répondra efficacement aux attentes des populations qui se trouvent en grande difficulté, parfois dans des endroits reculés et inaccessibles, et qui pourtant font preuve d'une grande résilience, de fierté et de bravoure.

L'Organisation ne restera légitime que dans la mesure où elle agira d'une seule voix au profit de ceux qui sont sans voix et cherchera à recueillir leur avis et à assurer leur pleine participation.

L'Organisation ne restera crédible que dans la mesure où elle sera servie par des responsables et un personnel qui font preuve de courage, d'intégrité, de compassion et d'humilité, et dont l'action est fondée sur les normes, les principes et les valeurs sur lesquels l'Organisation a été créée.

Pour la plupart des gens, les opérations de paix ne sont pas simplement ce que fait l'Organisation des Nations Unies mais ce qu'elle est.

Le travail du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies au cours des six derniers mois a été dicté par le désir de poser un regard serein sur les opérations de paix pour s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité dans le monde d'aujourd'hui et de demain.

Nous osons espérer que l'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport sont conformes à l'esprit et à la lettre du mandat que le Secrétaire général a confié au Groupe et répondra aux attentes de Nyakhat et des autres : l'Organisation sera là avec eux et pour eux.

**Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé
d'étudier les opérations de paix des Nations Unies
intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions
la politique, les partenariats et l'action en faveur
des populations »**

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé	9
I. Historique	19
II. L'heure du changement	26
A. Réformes de fond des opérations de paix	30
B. Prévention des conflits et médiation pour la paix	34
C. Protection des civils	41
D. Utilisation de la force à des fins de paix et de protection	48
E. Préserver la paix	54
III. Donner aux missions l'autonomie nécessaire	65
A. Définir une orientation claire et un objectif commun	65
B. Améliorer la rapidité, les capacités et l'efficacité des agents en tenue	72
C. Concrétiser les politiques	85
D. Consolidation des fondements : systèmes, structures et ressources	107
E. Unissons nos forces	116
Annexe	
Membres du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix	119

Résumé

Les opérations de paix des Nations Unies dans un nouveau paysage en mutation

En 1948, l'Organisation des Nations Unies, créée de fraîche date, déployait la première mission de maintien de la paix et le premier médiateur de haut niveau comme des solutions novatrices de règlement d'un conflit. Près de 70 ans plus tard, les opérations de paix des Nations Unies – qui vont des opérations de maintien de la paix aux missions politiques spéciales en passant par les missions de bons offices et les initiatives de médiation – sont au cœur des efforts que fait l'Organisation pour améliorer la vie des populations de par le monde. Plus de 128 000 hommes et femmes servent sous les couleurs du drapeau des Nations Unies dans près de 40 missions sur quatre continents où ils œuvrent à prévenir les conflits, à promouvoir la paix par la voie de la médiation, à protéger les populations civiles et à soutenir des processus de paix fragiles.

Les opérations de paix des Nations Unies ont su faire preuve d'une très grande souplesse et ont contribué considérablement au règlement de certains conflits et à la réduction du nombre des conflits pendant deux décennies. Aujourd'hui, toutefois, force est de constater que cette tendance s'est quelque peu inversée, ce dont il y a lieu de s'inquiéter, et qu'on ne peut que se préoccuper, d'un avis quasi général, du fait que les changements survenus en matière de conflit semblent dépasser la capacité des opérations de paix des Nations Unies d'y faire face. La propagation de l'extrémisme violent, qui se greffe sur des conflits locaux ou régionaux couvant de longue date et sur les aspirations croissantes des populations au changement, exerce une pression sur les gouvernements et le système international pour qu'ils interviennent. Les opérations de paix des Nations Unies ayant du mal à atteindre leurs objectifs, des changements s'imposent pour les adapter aux nouvelles situations et faire en sorte qu'elles soient plus efficaces et soient utilisées de manière appropriée à l'avenir.

Un certain nombre d'opérations de paix des Nations Unies sont actuellement déployées dans un environnement où la paix est très fragile ou inexistante. Dans plusieurs contextes aujourd'hui, leurs capacités opérationnelles et leurs systèmes d'appui sont mis à rude épreuve et l'appui politique dont elles bénéficient est souvent poussé à ses limites. L'écart se creuse de toute évidence entre ce qui est demandé aujourd'hui aux opérations de paix et ce qu'elles sont en mesure de fournir. Cet écart peut – et doit – être réduit pour permettre à ces opérations de relever efficacement et convenablement les défis à venir. Des conflits en cours s'avérant difficiles à résoudre et de nouveaux conflits ne cessant de se déclarer, il est essentiel que les opérations de paix des Nations Unies, avec le concours des partenaires régionaux et d'autres partenaires, fusionnent leurs avantages relatifs respectifs et unissent leurs forces au service de la paix et de la sécurité.

Un appel au changement

À bien des égards, les opérations de paix des Nations Unies ont, au cours des 10 dernières années, gagné en professionnalisme et en capacité, mais des problèmes chroniques importants persistent. Les ressources destinées aux activités de prévention et de médiation ont été rares et l'ONU a souvent été lente à réagir face aux nouvelles crises. Trop souvent, les mandats et les missions sont élaborés sur la

base de modèles standards au lieu d'être spécialement conçus pour appuyer les stratégies politiques adaptées à chaque situation, et les formules militaires et techniques sont appliquées au détriment du renforcement de l'action politique. Face à une flambée de la demande au cours des 10 dernières années, l'Organisation n'a pas été en mesure de déployer suffisamment de forces de maintien de la paix et a souvent recours à des capacités militaires et des capacités de police insuffisantes. Elle a du mal à mobiliser des moyens spécialisés pouvant être rapidement déployés, et il n'y a guère ou pas d'interopérabilité entre les forces des Nations Unies. Les départements du Secrétariat de l'ONU et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies peinent à intégrer leur action face à des pressions antagoniques, des messages parfois contradictoires et des sources de financement hétérogènes. Le fonctionnement bureaucratique de l'ONU, qui est adapté aux sièges, ne permet guère d'agir avec rapidité et souplesse sur le terrain. Pour considérables qu'ils soient, ces problèmes chroniques peuvent et doivent être résolus.

Quatre réformes de fond

Si l'on veut que des progrès réels soient enregistrés et que les opérations de paix des Nations Unies réalisent leur potentiel et donnent de meilleurs résultats sur le terrain, Il faudra procéder à quatre réformes de fond dans la conception et l'exécution des futures opérations de paix des Nations Unies.

La politique doit déterminer la conception et l'exécution des opérations de paix

Ce ne sont pas les interventions militaires et les mécanismes techniques qui permettent de parvenir à une paix durable mais plutôt les solutions politiques. Celles-ci doivent toujours inspirer la conception et le déploiement des opérations de paix des Nations Unies. Lorsque la dynamique de paix faiblit, l'ONU et, en particulier, les États Membres doivent aider à promouvoir une reprise de l'action politique afin d'éviter un déraillement du processus de paix.

Il faut faire un usage plus souple de toute la panoplie des opérations de paix de façon à répondre à l'évolution des besoins sur le terrain

L'ONU dispose d'une grande panoplie d'opérations de paix auxquelles elle peut recourir pour faire face d'une manière adaptée à chaque situation particulière. Et pourtant, elle a souvent du mal à créer et déployer rapidement des missions bien adaptées au contexte. Les distinctions nettes qui sont faites entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales devraient céder le pas à une échelle continue d'interventions et à une transition plus souple entre les différentes phases des missions. L'ONU devrait adopter les termes « opérations de paix des Nations Unies » pour désigner toute la panoplie de moyens nécessaires et investir dans le renforcement des activités d'analyse, de formulation des stratégies et de planification qui les sous-tendent, de manière à assurer une meilleure conception des missions. L'ordonnancement et la hiérarchisation des mandats permettront aux missions de se développer sur le temps plutôt que d'essayer de tout faire en même temps et d'échouer.

Il convient d'établir pour l'avenir un partenariat au service de la paix et de la sécurité plus solide et plus ouvert

Face aux crises plus complexes de demain, il convient d'établir un partenariat mondial et régional plus solide au service de la paix et la sécurité. Il faut, dès le début d'une nouvelle opération, édifier une cause commune, servie par une détermination commune, qui doit être maintenue tout au long grâce à une collaboration et à des consultations accrues. Le système des Nations Unies lui-même doit se mobiliser d'une manière plus efficace au service de la paix et de la prévention des conflits. Tous ces partenariats doivent être fondés sur le respect mutuel et les responsabilités mutuelles.

Il faut que le Secrétariat donne davantage la priorité aux opérations sur le terrain et que les opérations de paix fassent une plus grande place aux activités en faveur des populations

Le Siège de l'ONU doit prendre conscience des besoins particuliers et importants des missions, et le personnel des opérations de paix des Nations Unies doit se montrer plus déterminé que jamais à dialoguer avec les populations qu'il a été chargé d'aider et à les servir et les protéger.

Nouvelles stratégies

Pour que les opérations de paix des Nations Unies puissent jouer convenablement leurs rôles essentiels dans le paysage de la paix et de la sécurité internationales au cours des années à venir, des changements importants s'imposent. Ces changements influenceront sur quatre des principaux domaines d'activité de ces opérations et de l'Organisation elle-même.

Les activités de prévention des conflits et de médiation doivent être ramenées au premier plan

La prévention des conflits armés est peut-être la plus grande responsabilité de la communauté internationale et, pourtant, on n'y a pas suffisamment investi. Les participants au Sommet mondial de 2005 ont souligné la nécessité de promouvoir « une culture de la prévention ». Depuis lors, il y a eu un certain nombre de changements, mais l'Organisation et ses États Membres n'ont pas adopté une culture de la prévention. Les États Membres n'ont pas suffisamment investi dans la recherche d'une solution aux causes profondes des conflits et l'Organisation ne s'est, d'une manière générale, pas impliquée suffisamment tôt dans les nouvelles crises.

L'ONU doit investir dans ses propres capacités de prévention et de médiation et dans sa capacité d'aider d'autres acteurs, en particulier aux niveaux national et régional. Le Conseil de sécurité, avec l'appui du Secrétariat, devrait chercher à jouer un rôle plus tôt dans les nouvelles crises et il doit le faire en toute impartialité. Au niveau mondial, l'ONU doit susciter un nouvel engagement international pour la prévention des conflits et la mobilisation de partenariats à l'appui de solutions politiques. Elle doit trouver le moyen de tirer parti des connaissances et des ressources d'autres acteurs en dehors du système des Nations Unies par l'intermédiaire de la société civile – notamment des groupes communautaires et religieux, et les associations de jeunes et de femmes – et des milieux d'affaires au niveau mondial.

Il faut aligner les moyens sur les besoins en matière de protection des civils, obligation fondamentale de l'ONU

Des progrès importants ont été accomplis en matière de promotion des normes et des cadres de protection des civils. Pourtant, sur le terrain, les résultats sont mitigés et le fossé se creuse entre ce qu'on attend des opérations de paix et ce qu'elles sont capables d'accomplir dans des contextes difficiles. La protection des civils est certes une responsabilité nationale, mais les opérations de paix des Nations Unies peuvent jouer un rôle important en aidant les gouvernements à s'acquitter de cette responsabilité. Les missions des Nations Unies et les acteurs non gouvernementaux disposent d'outils civils et de moyens autres que les armes pour protéger les civils et travailler avec les communautés.

L'ONU doit s'élever à la hauteur du défi que constitue la protection des civils en proie à des menaces imminentes et doit le faire d'une manière volontariste et efficace, mais elle doit également être consciente de ses limites. Les mandats de protection doivent être réalistes et doivent s'inscrire dans une stratégie politique plus globale. Afin de combler le fossé entre ce qui est attendu des missions et ce qu'elles peuvent accomplir, il convient d'apporter des améliorations dans les domaines suivants : évaluation et planification, capacités, mise à jour des renseignements et dialogue, encadrement et formation, et mandats et attentes.

Le Secrétariat doit être franc dans ses évaluations au Conseil de sécurité de ce qu'il faut pour faire face aux dangers qui menacent les civils. Les États Membres à leur tour devraient fournir les ressources nécessaires et user de leur influence et de leur pouvoir pour parer à ces menaces. Lorsqu'une « crise de protection » éclate, le personnel des Nations Unies ne peut pas rester les bras croisés pendant que des civils sont menacés ou tués. Ils doivent recourir à tous les instruments à leur disposition pour protéger les civils en proie à des menaces imminentes. Tous les soldats de la paix – militaires, policiers ou civils – doivent passer cette épreuve en cas de crise.

Le recours à la force doit être clairement encadré de même que le rôle des opérations de paix des Nations Unies et d'autres acteurs dans la gestion des conflits armés

Alors que certaines missions veillent à l'application des accords de cessez-le-feu ou des accords de paix, d'autres opèrent dans des contextes où la paix est inexistante. Elles peinent à contenir ou à gérer un conflit et à entretenir l'espoir de la reprise d'un processus de paix. Le Groupe croit qu'à l'avenir les Nations Unies se retrouveront plus souvent que jamais dans ce genre de situation. Les modèles, outils et capacités existants qui ont été établis pour la mise en œuvre de la paix ne répondent pas aux besoins de ces missions. Ces situations exigent une nouvelle stratégie d'élaboration des mandats et d'attribution des ressources, des limites étant également fixées pour ce que les Nations Unies peuvent effectivement accomplir dans ces contextes. Tout doit être mis en œuvre afin de fixer les conditions minimales pour assurer la viabilité d'une mission et de définir le « succès » d'une manière plus réaliste compte tenu de la situation

Lorsqu'un conflit armé est en cours, une mission des Nations Unies aura du mal à s'établir, en particulier si elle n'est pas perçue comme indépendante. Bien que des efforts soient en cours pour renforcer leurs capacités, les opérations de maintien de la paix sont souvent mal adaptées à ces contextes opérationnels et d'autres acteurs doivent intervenir pour faire face à la situation. Le Groupe pense qu'il y a des limites

à l'action des opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui sont liées à leur composition, à leur nature et à la faiblesse inhérente de leurs capacités. Les opérations de maintien de la paix ne sont que l'un des outils dont dispose le Conseil de sécurité, et leurs rôles doivent être circonscrits. À cet égard, le Groupe estime que les membres des contingents des Nations Unies ne devraient pas entreprendre des opérations militaires antiterroristes. Il faudrait faire très attention en attribuant des tâches de renforcement visant à affaiblir, neutraliser ou défaire un ennemi donné. De telles opérations devraient être exceptionnelles et limitées dans le temps et on ne doit les entreprendre qu'en ayant pleinement conscience des risques et des responsabilités pour la mission des Nations Unies dans son ensemble. Lorsqu'une force parallèle participe à des opérations de combat offensives, il importe que les opérations des Nations Unies maintiennent clairement une division du travail et une distinction des rôles.

Le Groupe a entendu plusieurs opinions sur les principes fondamentaux du maintien de la paix par les Nations Unies. Il est convaincu de leur importance pour l'orientation des opérations de maintien de la paix. Pourtant, face aux nouveaux défis, ces principes doivent être interprétés progressivement et avec souplesse et ne devraient jamais servir d'excuse pour ne pas protéger les civils ou défendre la mission de manière préventive.

La vigilance politique est nécessaire pour préserver la paix

Les processus politiques ne prennent pas fin avec la signature d'un accord de paix ou la tenue d'élections. La communauté internationale doit continuer de participer au processus politique à un niveau élevé en soutenant l'action menée sur le plan national pour approfondir et élargir l'ouverture à toutes les parties et la réconciliation, et pour s'attaquer aux causes profondes du conflit. Les opérations de paix, comme les autres acteurs, doivent œuvrer à la réduction des déficits en ce qui concerne l'aide accordée aux pays touchés par des conflits pour le maintien de la paix, laquelle est notamment fondée sur des modèles axés sur l'offre et une optique technocratique privilégiant excessivement les capitales et les élites, ainsi qu'à la réduction des risques d'aggravation involontaire des divisions. Il importe également d'apporter un solide appui à la concorde et à la réconciliation pour éviter une reprise du conflit.

Les opérations de paix ont un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation de l'appui politique en faveur des réformes et des ressources nécessaires pour combler les graves lacunes en matière de capacité de l'État, ainsi que dans l'aide fournie à d'autres acteurs pour rétablir les moyens d'existence dans les régions touchées par un conflit. Le dialogue avec les communautés concernées devrait contribuer à renforcer la confiance dans les processus politiques et les structures gouvernementales responsables. Les missions doivent s'employer avant tout à susciter un engagement politique et à créer un espace permettant aux autres acteurs de s'occuper de volets importants de la préservation de la paix.

Le secteur de la sécurité doit retenir particulièrement l'attention, ayant le potentiel de troubler la paix dans de nombreux pays. L'ONU peut, si on lui en fait la demande, jouer à cet égard un rôle fédérateur et un rôle de coordination. Un changement important des méthodes de police est nécessaire, l'objectif étant de mieux appuyer le développement et la réforme de la police nationale. Les initiatives menées dans ce domaine devraient s'inscrire dans l'ensemble de la « chaîne

judiciaire », ce qui permettrait d'assurer une approche intégrée en ce qui concerne les capacités en matière de droits de l'homme et en matière d'état de droit. En préservant la paix, le système des Nations Unies doit surmonter les obstacles d'ordre structurel et autres facteurs qui empêchent de collaborer, notamment en faisant davantage preuve d'innovation en matière de financement. Les missions doivent collaborer étroitement avec leurs homologues nationaux et avec les partenaires des Nations Unies et les partenaires régionaux pour faire en sorte qu'il y ait le moins de perturbation possible lorsqu'elles sont en phase de transition et lorsqu'elles partent.

Donner les moyens de s'acquitter des missions sur le terrain et consolider les fondements

Les stratégies énoncées ci-dessus doivent reposer sur d'importants changements dans la conception et la mise en œuvre de meilleures opérations de paix.

Définir une orientation claire et édifier une cause commune

Il est essentiel que l'ONU arrête des stratégies politiques plus réalistes et plus adaptées aux contextes. Celles-ci doivent être fondées sur une analyse, une stratégie et une planification de meilleure qualité. Des mandats réalistes peuvent être formulés dans le cadre de consultations réelles et efficaces entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat, les acteurs régionaux et, lorsqu'il faut des forces en tenue, les pays qui fournissent des contingents et des effectifs de police. Le Groupe estime que l'établissement de mandats à deux étapes devrait devenir une pratique courante. L'autorisation ordonnancée des mandats contribuera à la conception de missions mieux adaptées, dotées de mandats mieux ciblés et hiérarchisés. Le Groupe estime qu'il est plus que temps d'établir un cadre pour amener les pays qui fournissent des contingents et des effectifs de police et le Secrétariat à parvenir à une compréhension commune et réaliste du mandat, des normes et des capacités nécessaires à l'exécution de la mission.

Améliorer la rapidité de déploiement, les capacités et la performance du personnel en tenue

L'ONU et ses partenaires doivent surmonter les obstacles considérables qui entravent le déploiement rapide des effectifs en cas de crise. Il faudrait à cette fin mettre en place un cadre plus solide de premiers intervenants de réserve auxquels l'ONU peut faire appel à l'avenir pour faire face à une crise, ainsi qu'une modeste capacité d'intervention rapide des Nations Unies chargée d'établir une présence initiale et de renforcer les missions en crise. L'ONU a maintenu pendant une dizaine d'années des niveaux de déploiement élevés dans des contextes difficiles. Une nouvelle stratégie de constitution des forces est à l'essai et doit être dotée en ressources et soutenue par une action politique plus ferme, notamment par des consultations accrues avec les fournisseurs actuels et potentiels de contingents et d'effectifs de police, ainsi que la volonté d'un plus grand nombre de pays de fournir des forces. Ces efforts doivent être accompagnés de changements internes dans la manière dont l'ONU mobilise, déploie et entretient son personnel en tenue. Des solutions novatrices sont nécessaires pour mobiliser des capacités spécialisées et définir une stratégie d'appui logistique spécialement conçue pour assurer une plus grande mobilité tactique. Un cadre à moyen terme plus général pour définir les capacités et améliorer la performance doit être prévu à partir des initiatives en cours,

ainsi qu'un partenariat de formation plus efficace au niveau mondial pour répondre aux besoins en la matière.

Renforcer les partenariats mondiaux et régionaux

L'ONU doit jouer un rôle de premier plan dans la construction, autour d'une vision commune, d'un partenariat mondial et régional pour la paix et la sécurité de manière à faire en sorte que le Conseil de sécurité soit en mesure de faire appel à un réseau plus solide et plus efficace d'acteurs pour faire face aux menaces de demain. À cette fin, elle doit à l'avenir non seulement collaborer avec les organisations régionales mais aussi leur donner les moyens de partager les charges conformément à la Charte des Nations Unies. L'Organisation devrait en particulier approfondir son partenariat stratégique avec l'Union africaine et fournir au cas par cas aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine lorsqu'elles sont autorisées par le Conseil de sécurité l'appui qui leur permettra de remplir leur mission, y compris grâce à un financement plus prévisible, même pendant que l'Union africaine met en place ses propres capacités et ressources à cette fin.

Mettre les politiques en pratique

L'ONU doit encore mettre en pratique plusieurs de ses engagements, notamment améliorer le système de sélection, la préparation et la responsabilisation des hauts responsables des missions, par un système de sélection fondé sur le mérite et la nomination d'un plus grand nombre de femmes aux postes de direction de niveau élevé. Le Groupe propose un certain nombre de moyens de prendre plus efficacement en compte les femmes dans les questions concernant la paix et la sécurité et les droits de l'homme pendant toute la durée des missions et dans toutes les tâches qui sont confiées à ces missions, notamment le renforcement de l'appui et des conseils et la promotion de la responsabilité de tenir compte de la problématique hommes-femmes et des droits de l'homme aux niveaux les plus élevés de la direction des missions, ainsi que la mise en œuvre de l'initiative du Secrétaire général en faveur des droits de l'homme intitulé « Les droits avant tout ». Compte tenu de la précarité actuelle des conditions de sécurité, il est primordial d'améliorer les systèmes de sûreté, de sécurité et de gestion des crises ainsi que les normes médicales et de veiller à ce que les indemnisations et la gestion des décès soient assurées à l'avenir de façon responsable. L'incidence et la présence positive des missions devraient également être améliorées par de meilleures communications, tant au niveau mondial qu'au niveau local, et par les efforts que font les opérations de paix pour limiter leur impact sur l'environnement. L'ONU devrait veiller à renforcer l'utilisation de technologies appropriées pour soutenir ses opérations de paix.

Coopérer avec les pays hôtes et les populations locales

La coopération doit de plus en plus être considérée comme essentielle pour le succès des missions. En associant activement les populations locales à leurs activités au lieu de se contenter comme auparavant de les consulter, les missions peuvent savoir comment ces populations vivent leur présence et veiller à ne pas avoir d'effets néfastes. La coopération continue avec les communautés locales aide également les missions à concevoir de meilleures stratégies de protection pour leur permettre d'améliorer plus efficacement les conditions de vie des populations qu'elles sont chargées de servir et de protéger.

Sanctionner les auteurs d'exploitation et d'atteintes sexuelles et renforcer la responsabilisation

Dix ans après que l'ONU a commencé à s'attaquer systématiquement au problème de l'exploitation et des atteintes sexuelles dans les opérations de maintien de la paix, le phénomène se poursuit, ce qui est une honte éternelle pour l'Organisation, son personnel et les pays qui fournissent les soldats mis en cause. On ne doit pas laisser les actes déplorables d'un petit nombre ternir l'image de l'Organisation, de son personnel et des pays qui fournissent des contingents et des effectifs de police. Il va de l'intérêt de tous que la responsabilisation soit renforcée et que justice soit rendue. Le personnel civil ne bénéficie pas de l'immunité pour les actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles. Les pays qui fournissent des contingents et des effectifs de police doivent enquêter et poursuivre avec fermeté leurs ressortissants membres du personnel. Le Secrétaire général doit faire rapport sur les mesures que les différents États Membres auront prises, ou n'auront pas prises, pour donner suite à des allégations dignes de foi. L'ONU devrait veiller à ce que les différentes victimes d'exploitation ou d'atteintes sexuelles imputables au personnel des Nations Unies soient indemnisées pour le préjudice subi.

Améliorer les systèmes d'appui pour permettre aux opérations de paix d'être plus efficaces et plus responsables

Les messages reçus du terrain sont sans équivoque : les procédures administratives de l'ONU, en particulier dans le domaine des ressources humaines, desservent les missions et leurs mandats. Les budgets des opérations de paix représentent quatre fois l'ensemble des autres ressources budgétaires du Secrétariat de l'ONU et les missions accueillent 55 % du personnel du Secrétariat, la plupart en poste dans des lieux d'affectation difficiles. Et pourtant, les opérations des Nations Unies sur le terrain sont rattachées à un cadre administratif qui traite leurs besoins comme des « dérogations » à des politiques, des procédures administratives et des pratiques axées sur le Siège. Les délégations de pouvoirs doivent être réattribuées à ceux qui sont responsables de la mise en œuvre des opérations; les politiques et procédures d'appui doivent être réexaminées pour qu'elles appuient plus efficacement et plus rationnellement les opérations sur le terrain. La mise en place d'un cadre administratif davantage axé sur le terrain doit aller de pair avec des garanties fermes d'une gestion rigoureuse et pleinement responsable des ressources.

Appuyer l'innovation et les principales exigences en matière de financement

Le Groupe encourage les États Membres à poursuivre la réforme en matière de financement des opérations de paix des Nations Unies et à explorer d'autres possibilités d'accroître l'efficacité opérationnelle au moindre coût de l'ensemble des missions, y compris par des stratégies d'appui régional. Il préconise de mettre davantage l'accent sur les stratégies et les résultats dans l'élaboration des budgets et le contrôle de leur exécution, et de procéder à des innovations telles que l'appui régional et de nouvelles stratégies de mise en œuvre des mandats dans le cadre du financement des programmes. Pour accroître le succès des activités de prévention et de médiation, ainsi que l'efficacité des missions politiques spéciales sur le terrain, il est nécessaire d'accomplir des progrès en matière d'approbation des modalités de financement et de soutien de ces missions de l'ONU. À cet égard le Groupe demande à l'Assemblée générale d'appuyer les propositions formulées en 2011 par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

Améliorer la direction, la gestion et la réforme du Siège

Les structures actuelles du Secrétariat chargées d'appuyer les initiatives de paix et de sécurité des Nations Unies entravent parfois l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des opérations de paix des Nations Unies du fait de lacunes en matière d'orientation stratégique, du manque de coordination et du peu d'importance accordée aux solutions politiques. Les efforts menés précédemment pour résoudre ces problèmes par l'intermédiaire des structures de coordination et d'autres mécanismes n'ont débouché sur aucun changement véritable. Le Groupe estime que le statu quo n'est pas viable et que les choses doivent changer. Le Secrétaire général devrait proposer diverses solutions de refonte des structures du Secrétariat chargées de la paix et de la sécurité, l'objectif étant d'en renforcer la direction et la gestion, d'éliminer les stratégies fondées sur la mentalité de cloisonnement appliquées au Siège et d'assurer aux opérations de paix des Nations Unies un appui plus efficace axé sur le terrain. Il devrait envisager de créer un nouveau poste de Secrétaire général adjoint qui sera responsable des questions relatives à la paix et à la sécurité; de créer, à partir des ressources existantes du Secrétariat, une capacité d'analyse et de planification pour soutenir les opérations de paix des Nations Unies; de formuler une proposition visant à créer un « compte unique pour les opérations de paix » en vue de financer à l'avenir l'ensemble des opérations de paix et des activités de soutien.

Unir nos forces

Les Nations Unies doivent unir leurs forces – privilégier la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations – pour faire face aux défis que nous devons relever. Les stratégies politiques doivent constituer le moteur des opérations de paix. Les partenariats seront essentiels pour le succès futur, face aux crises de longue date et aux nouvelles crises. Les populations doivent être au cœur de l'action des opérations de paix des Nations Unies.

Un grand nombre des obstacles à l'amélioration des opérations de paix sont, par nature, d'ordre politique. Ils peuvent être surmontés grâce à la volonté politique de trouver un compromis et de relever des défis de longue date. Cela doit s'accompagner de la volonté d'instaurer une gestion plus souple des ressources de sorte que les ressources budgétaires limitées servent à obtenir des résultats dans des contextes dynamiques. En ces temps de contraintes budgétaires, le Groupe a attentivement réfléchi à ses recommandations pour s'assurer qu'elles n'imposeront pas de coûts inutiles au système. Il est convaincu que s'ils sont bien ordonnancés, tous les investissements seront compensés par la réduction des coûts qu'entraînera une réduction de la dimension des missions. Améliorer l'analyse, la stratégie et la planification, renforcer la prévention et la médiation, adopter une nouvelle stratégie de constitution des forces et améliorer les outils d'intervention rapide sont autant de mesures nécessitant de modestes investissements qui peuvent permettre d'intervenir plus tôt et d'établir des mandats mieux ciblés et plus réalistes, et des missions allégées et améliorées.

Avec l'appui des États Membres, les opérations de paix des Nations Unies et leurs partenaires peuvent se positionner pour obtenir de meilleurs résultats au nom de la communauté internationale. Au cours des 10 prochaines années, l'ONU devra se montrer à la hauteur pour s'acquitter des responsabilités importantes qui lui incombent dans la réalisation des principaux objectifs en matière de prévention des

conflits et de médiation pour la paix, de protection des civils et de préservation de la paix. Elle devrait aussi proposer une vision à long terme pour l'établissement d'un partenariat mondial et régional plus solide pour l'avenir, lancer un appel en faveur de ce partenariat et indiquer les moyens d'y parvenir. Les crises de demain seront éprouvantes et exigeront des institutions – voire un réseau d'institutions – capables de réagir promptement et efficacement lorsqu'on aura le plus besoin d'elles.

Les États Membres doivent, à leur tour, manifester leur engagement inébranlable pour le renforcement de l'Organisation afin qu'elle soit à même de mieux s'acquitter de ses responsabilités au regard des idéaux et des principes universels énoncés dans la Charte, et de répondre aux besoins des populations – femmes, hommes et enfants – dont les vies sont menacées ou qui ont été ravagées par des conflits armés. C'est pour ces fins que nous, Nations Unies, devrions unir nos forces afin d'améliorer les opérations de paix pour l'avenir.

« Nous entendons souvent dire que l'ONU a réussi ici ou a échoué là. De quoi parlons-nous donc? Faisons-nous référence aux buts énoncés dans la Charte? Ils sont l'expression d'idéaux universels, qui ne peuvent pas échouer, même si nous autres, hélas, ne nous montrons pas souvent à la hauteur. Ou alors pensons-nous aux institutions des Nations Unies? Ce sont nos outils. C'est nous qui les avons façonnés. C'est nous qui les utilisons. Il nous incombe de remédier à toute lacune que ces institutions pourraient avoir. Il nous incombe de corriger les erreurs qui pourraient être commises dans leur usage. »

Dag Hammarskjöld, New York, mai 1956

I. Historique

1. Les opérations de paix des Nations Unies constituent un instrument sans égal de promotion de la paix et de la sécurité internationales. Utilisées avec discernement et détermination, et à condition que le personnel des Nations Unies soit d'une intégrité et d'un professionnalisme irréprochables dans l'exercice de ses fonctions, les opérations de paix peuvent être à la hauteur des attentes de ceux dont la vie est dévastée par des conflits armés et aider l'Organisation à atteindre les buts énoncés dans la Charte des Nations Unies.

2. L'année 1948 a vu le déploiement de la première mission de maintien de la paix et du premier médiateur de haut rang : la jeune Organisation des Nations Unies (ONU) inaugurerait là un moyen d'apporter des solutions provisoires à des problèmes particuliers. Près de 70 ans plus tard, les opérations de paix des Nations Unies – opérations de maintien de la paix, missions politiques spéciales, missions de bons offices et médiations – sont au cœur de l'action que mène l'Organisation en faveur de la paix et de la sécurité. Les États Membres ont de plus en plus recours à ces outils pour parer aux menaces en constante mutation qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Depuis un quart de siècle, des millions de femmes et d'hommes enthousiastes se déploient sous le drapeau bleu, partout dans le monde, au service de la paix.

3. À l'heure actuelle, c'est l'ONU qui organise le plus grand nombre d'opérations de paix internationales, avec plus de 128 000 civils et fonctionnaires en tenue en poste dans 39 missions¹ réparties sur quatre continents et des envoyés qui travaillent assidûment pour prévenir ou régler les conflits armés.

4. Compte tenu de la multiplication des demandes auxquelles doivent répondre les opérations de paix, l'Organisation ne ménage pas ses efforts pour renforcer ces opérations et faire en sorte qu'elles s'adaptent sans cesse aux nouvelles responsabilités qu'on leur confie. Dans son rapport (A/55/305-S/2000/809), le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies que dirigeait Lakhdar Brahimi a mobilisé, il y a 15 ans, un appui politique, institutionnel et financier en vue de cette réforme.

5. Toutefois, nombre de ces opérations connaissent de grandes difficultés. Déployées dans des environnements complexes, souvent dangereux, elles n'ont, la plupart du temps, pas les moyens de s'acquitter de leur mandat et, parfois, leur action ne repose même pas sur un processus de paix. Dans ces conditions, elles ont beaucoup de mal à atteindre leurs objectifs.

6. C'est dans ce contexte que le Secrétaire général a fait réaliser la présente étude. Après avoir consulté un grand nombre de parties prenantes partout dans le monde, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix y émet une série de recommandations pour que les opérations de paix des Nations Unies puissent mieux répondre, aujourd'hui et demain, aux exigences de paix et de sécurité et aux attentes des populations qu'elles aident.

¹ Dont 16 opérations de maintien de la paix et 23 missions politiques. Ce chiffre n'inclut pas les comités des sanctions, les groupes de contrôle et les missions politiques spéciales thématiques. Toutes les statistiques relatives au nombre de missions, au personnel et au budget ont été communiquées par le Secrétariat de l'ONU.

Contexte

7. Depuis le début des années 90, le nombre et l'intensité des conflits armés avaient décliné, en grande partie grâce au règlement pacifique des conflits, accompagné d'une action en faveur de la paix menée à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale. L'ONU avait joué un rôle essentiel dans cette évolution positive, par ses opérations de paix et par les travaux de plus grande envergure qu'elle menait dans les domaines politique, des droits de l'homme et du développement.

8. Bien que la paix se soit largement répandue en un quart de siècle, cette tendance s'est inversée depuis trois ans et les conflits gagnent à nouveau du terrain. Le plus inquiétant, c'est que le nombre de guerres civiles s'est accru ces dernières années et que, pour la première fois en 10 ans, le nombre d'attaques perpétrées par des forces gouvernementales et des groupes armés contre des civils a augmenté². Cette évolution est liée à la poussée de l'extrémisme violent, qui peut déboucher sur le terrorisme³. Aujourd'hui, plus de 50 millions de personnes – un record historique – sont déracinées, déplacées ou réfugiées, qui font peser sur les pays hôtes un fardeau considérable et menacent d'épuiser les ressources dont disposent les organismes humanitaires pour les aider⁴.

9. Les conflits armés d'aujourd'hui sont le théâtre d'exécutions aveugles mais aussi d'exactions odieuses commises contre des civils. La violence sexuelle est une tactique généralisée dans la guerre moderne. Les femmes et les filles sont victimes d'enlèvements de masse, de conversions forcées, de mariages forcés et d'esclavage sexuel. Les hommes et les garçons sont plus souvent recrutés de force pour combattre ou victimes d'exécutions extrajudiciaires. Rien qu'en 2014, plus de 3 000 enfants ont été recrutés de force par des forces armées, mais leur nombre réel pourrait bien être beaucoup plus élevé, d'après le rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé (A/68/878-S/2014/339).

10. Aujourd'hui, un grand nombre de conflits armés sont plus complexes et moins susceptibles de déboucher sur un règlement politique qu'ils ne l'étaient par le passé. La plupart résultent de différends de longue date ponctués de flambées de violence à grande échelle. Ils montrent que la frontière est floue entre les notions de conflit interétatique et de conflit intra-étatique, et que le chemin qui mène à la paix n'est pas linéaire.

11. Les conflits résultent d'un jeu complexe de facteurs aux niveaux local, national, régional et mondial et leur règlement exige une stratégie plus nuancée. Les réseaux transnationaux de trafic de drogues ou d'armes, de traite d'êtres humains et de blanchiment d'argent sont impliqués dans de nombreux conflits, qui les enrichissent et qu'ils attisent à l'aide de fonds et d'armes. Désormais, leur influence s'exerce à l'échelle des continents : ils s'attaquent à des États moins résistants, en conflit ou sortant de conflit, où ils s'enracinent par la corruption, l'exploitation de rentes et la prédation.

² Toutes les informations relatives aux conflits mentionnées dans le présent rapport proviennent du programme de collecte de données de l'Université d'Uppsala sur ce sujet (voir www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset).

³ Dans la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité, il est mentionné que l'extrémisme violent peut conduire au terrorisme et c'est dans ce sens que le terme est employé dans le présent rapport.

⁴ *Source* : www.unhcr.org.

12. Un nombre croissant de groupes extrémistes violents ou terroristes font peser une menace sérieuse sur la paix et la sécurité internationales. Leur recours à une violence révoltante, la façon dont ils exploitent un symbolisme religieux puissant, quoique dénaturé, et leur absolutisme représentent un grave danger pour la paix. Dans certains cas, leurs objectifs extrémistes menacent directement l'existence même d'États-nations. Ces groupes militants exploitent les rancœurs de petits groupes de la population, qu'ils mettent au service de causes radicales transnationales, et utilisent les moyens de communication du monde actuel pour faire circuler l'information, les fonds, les combattants et les armes entre les États et entre les zones de conflit.

13. Par ailleurs, de nombreux conflits résultent d'une mauvaise gouvernance, l'État étant accaparé par des élites qui monopolisent ses moyens d'action pour prendre le pouvoir et s'enrichir, et utilisent l'appareil de sécurité pour réprimer la contestation sociale et politique. Lorsque les manifestations pacifiques et les mesures de prévention des conflits ne permettent pas d'aboutir à un compromis, elles débouchent souvent sur la violence et, dans son sillage, les blessures anciennes se rouvrent, les oppositions entre identités religieuses ou ethniques se durcissent, les jeux d'influence s'opèrent au niveau régional et, parfois, les rivalités internationales s'accroissent.

14. Dans ces circonstances, ce qui a été entrepris pour préserver la paix a avorté en partie parce que l'on n'a pas réussi à mettre en place des dispositifs politiques largement représentatifs, à partager équitablement les ressources et à prendre dûment en compte la diversité ethnique et religieuse. Le plus souvent, les causes profondes des conflits ne sont pas complètement éliminées. Dans certains cas, la médiation et la négociation se sont avérées inadaptées face aux positions absolutistes tenues par des groupes extrémistes qui rejettent les solutions de compromis. L'enlèvement des conflits, leur résurgence ou leur apparition, la lenteur des progrès politiques et l'échec répété des pourparlers de paix, conjugués à l'absence de dividendes de la paix sur le terrain, alimentent le mécontentement et la désillusion à l'égard des tentatives de négociation. Pourtant, les interventions militaires menées récemment ou encore en cours n'ont qu'un succès de courte durée, voire illusoire, et contribuent à exacerber davantage certaines des rancœurs à l'origine des conflits.

15. Comme la société civile prend son essor et que les peuples font de plus en plus entendre leur voix, un élan puissant les pousse à propager la démocratie et les droits de l'homme partout dans le monde. La croissance de l'économie mondiale a permis de créer des richesses sans précédent et de sortir des millions de personnes de la pauvreté. En outre, le développement des technologies, en particulier des réseaux sociaux, rapproche les citoyens du monde et leur fait prendre conscience de la nature indivisible des libertés humaines, renforçant leur détermination à régler ensemble les problèmes planétaires.

16. Néanmoins, de nombreuses situations contenant les germes d'un conflit risquent à l'avenir de s'amplifier. Les influences déterminées par la géopolitique sont en train de changer. Dans de nombreux pays, la lutte pour le pluralisme politique et le respect des droits de l'homme ébranlent le statu quo. Dans les pays les plus densément peuplés et les plus jeunes, les personnes défavorisées trouvent rarement une réponse à leurs aspirations, ce qui représente un danger. Les inégalités économiques se creusent, tant au sein des États que d'un État à l'autre, ce qui crée

un terrain favorable aux frictions politiques. Plus généralement, une croissance démographique rapide entraînant une hausse constante des besoins en nourriture, en énergie et en eau, il faut imaginer de nouvelles solutions pour gérer et distribuer ces ressources devenues rares. Les changements climatiques et la surexploitation des terres et des cours d'eau risquent d'aggraver encore les tensions et d'entraîner une multiplication des points chauds.

Les opérations de paix des Nations Unies

17. Rappelant le préambule de la Charte des Nations Unies, le Groupe estime que, si les États conjuguent leurs forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'ONU pourra mieux faire face aux situations imprévisibles qui l'attendent. Les opérations de paix des Nations Unies peuvent contribuer, parfois de manière décisive, à la prévention et au règlement des conflits, et elles le montrent, mais elles ne peuvent et ne doivent pas être la parade à toutes les menaces.

18. Dans le présent rapport, le terme « opérations de paix des Nations Unies » se rapporte à une large panoplie d'outils gérés par le Secrétariat de l'Organisation : envoyés spéciaux et médiateurs, missions politiques (notamment les missions de consolidation de la paix), bureaux régionaux de diplomatie préventive, missions d'observation (notamment les missions de cessez-le-feu et les missions électorales), missions restreintes d'ordre technique (comme les missions d'appui électoral), opérations multidisciplinaires de grande envergure ou limitées s'appuyant sur le personnel civil, militaire et policier pour faire progresser un processus de paix et s'associant même les autorités provisoires chargées de gérer les affaires publiques, et missions de planification. Toutes ces missions s'appuient sur les compétences mobilisées par le Secrétariat, notamment des médiateurs, des experts électoraux, des spécialistes des droits de l'homme, de l'état de droit et de la problématique hommes-femmes, ainsi que des policiers et des militaires hautement qualifiés.

19. L'ONU a déployé des missions conjointes avec des organisations régionales et contribué, par un appui logistique, aux opérations militaires de l'Union africaine. Elle a par ailleurs créé des missions originales, comme celle de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques en République arabe syrienne. La mission organisée récemment pour faire face à la crise régionale suscitée par le virus Ebola, quoique d'ordre humanitaire, illustre également la complexité des opérations sur le terrain que monte actuellement l'ONU.

20. Il n'y a jamais eu autant d'opérations de paix des Nations Unies déployées, tant elles sont devenues nécessaires. Seize opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont en activité. Les effectifs militaires et policiers ont plus que triplé depuis 2000, passant de 34 000 à 106 000, et le nombre de civils en poste dans les opérations de maintien de la paix dépasse aujourd'hui 19 000. L'ONU fournit également un appui logistique à plus de 20 000 membres du personnel de l'Union africaine. À l'heure actuelle, les missions durent en moyenne trois fois plus longtemps que par le passé, car elles travaillent dans des conditions difficiles et les processus politiques qu'elles sont censées soutenir sont lents. Les missions politiques civiles se sont multipliées, agrandies et vu confier davantage de responsabilités. À présent, 23 missions politiques mobilisent plus de 3 000 agents, dont 10 envoyés spéciaux et leurs collaborateurs. En outre, il existe 13 groupes

chargés de surveiller l'application des sanctions et autres équipes de contrôle, qui sont eux aussi financés au moyen des ressources destinées aux missions politiques⁵.

21. Les opérations de paix des Nations Unies se sont révélées des outils efficaces et rentables lorsqu'elles s'accompagnaient d'un engagement politique en faveur de la paix. Au cours des 10 dernières années, l'ONU a contribué avec un certain succès à des processus de paix et des transitions politiques, notamment au Népal, en Sierra Leone et au Timor-Leste. Ses opérations de paix en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, en Haïti et au Libéria ont accompagné ces pays dans leur transition, certes mouvementée mais, dans l'ensemble, réussie. Aujourd'hui à différents stades de leur retrait, ces missions sont en proie à des interrogations, se demandant quel appui est suffisant pour que la paix qu'elles ont aidé à consolider dure et comment passer à des formes d'assistance plus adaptées à long terme.

22. D'autres missions, par contre, ont eu des résultats moins positifs. Certaines ont pris fin lorsque les autorités leur ont retiré l'autorisation d'être présentes dans le pays ou parce que le Conseil de sécurité a perdu patience. Dans certains cas, des missions qui avaient démarré ont été contraintes de se retirer face à la résurgence du conflit. De petites missions déjà anciennes de surveillance du cessez-le-feu durent depuis des années sans perspective de retrait. Si aucun progrès réel n'est fait dans le règlement des différends politiques de longue date qui justifient leur présence, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu d'y mettre un terme.

Des tâches plus difficiles

23. À l'heure actuelle, nombre de missions des Nations Unies font face à des situations politiques plus complexes que par le passé et travaillent dans des conditions difficiles. Il y a une dizaine d'années, de nombreuses opérations de paix n'étaient déployées qu'après l'arrêt des hostilités et la signature d'un accord de paix par toutes les parties. Aujourd'hui, un nombre croissant de missions opèrent dans des lieux isolés et austères, dans lesquels il n'existe aucun accord politique et les tentatives pour en conclure ou en rétablir un ont échoué. Elles assistent aux hostilités et font face à des parties qui n'ont pas envie de négocier et jettent le discrédit sur les missions en limitant leurs moyens d'action ou en fermant les yeux sur les restrictions qu'on leur impose. Le défi est encore plus important dans les grands pays dépourvus d'infrastructures, car il est encore plus difficile pour les missions d'y agir avec efficacité. Dans les lieux étendus, enclavés et souvent dangereux, les chaînes de ravitaillement sont souvent fragiles et risquent de rompre.

24. Plusieurs missions sont exposées à ces difficultés. La mission des Nations Unies déployée au Mali s'échine à maintenir une présence dans la zone de conflit, et les soldats de la paix sont constamment la cible d'attaques meurtrières perpétrées par des groupes extrémistes. En République démocratique du Congo, la mission, malmenée depuis 16 ans entre le conflit régional et le conflit local, a reçu récemment un mandat pour mener des actions offensives. Au Darfour, la mission hybride Union africaine-Nations Unies n'est plus que l'ombre d'elle-même, dépouillée de son mandat d'origine et réduite à poursuivre des objectifs limités consistant à surveiller le conflit, patrouiller dans les camps et encourager les populations locales à nouer un dialogue. Au Soudan du Sud, le plan d'action ambitieux conçu pour soutenir le nouveau pays indépendant a été réduit à néant dès

⁵ Informations communiquées par le Secrétariat de l'ONU.

que la guerre civile a éclaté, et la mission est depuis contrainte de tenir une position défensive en protégeant les civils, notamment des dizaines de milliers de personnes réfugiées dans l'enceinte des Nations Unies. Dans tous ces cas de figure, l'ONU et ses partenaires ont été incapables de consentir l'effort politique nécessaire pour apporter des solutions aux conflits et, au bout du compte, d'élaborer une stratégie de sortie responsable pour ces missions.

25. Les situations désespérées de la Libye, de la République arabe syrienne et du Yémen illustrent les limites de la prévention et de la médiation en l'absence d'unité et de volonté internationales et dès lors que des intérêts régionaux antagonistes sont en jeu. Les missions politiques des Nations Unies travaillant aux côtés des forces internationales de sécurité ont pris des mesures en faveur de la transition en Afghanistan et en Somalie. En Iraq, toutefois, le pays a de nouveau plongé dans l'horreur du conflit. Malgré la participation de l'ONU, le processus de paix au Moyen-Orient est dans l'impasse.

26. Travaillant dans des environnements de plus en plus dangereux, le personnel des Nations Unies a été la cible d'attaques dans un certain nombre de missions, notamment en Afghanistan, en République démocratique du Congo, au Mali et en Somalie, et a fait l'objet de menaces. Depuis 2013, les missions des Nations Unies de la République centrafricaine, de la Libye, de la République arabe syrienne et du Yémen ont été contraintes d'évacuer leurs sites ou de se réinstaller. Certes, il est possible de leur redonner un peu de liberté de circulation et de marge de manœuvre en investissant davantage dans des mesures défensives, mais c'est une amélioration marginale. Les missions des Nations Unies, comme d'autres qui se donnent du mal pour travailler dans de tels environnements, sont souvent réduites à exécuter un nombre limité de tâches essentielles.

27. On attend de plus en plus des missions des Nations Unies, et en particulier qu'elles soient capables de protéger les civils dans l'ensemble de leurs vastes zones d'opérations. Bien qu'elles aient parfois agi avec détermination pour empêcher les menaces de se concrétiser ou de s'aggraver et assurer la sécurité des civils, elles n'ont pas toujours réussi à faire preuve de suffisamment de volonté et de fermeté face aux dangers qui menaçaient les civils.

28. Outre les difficultés politiques ou opérationnelles et les problèmes de sécurité que rencontrent les missions, les affaires d'exploitation et d'atteintes sexuelles qui ont mis en cause certains membres du personnel des Nations Unies, malgré l'existence de nouveaux systèmes de déontologie et de discipline et d'une politique de tolérance zéro, continuent de faire beaucoup de tort à l'entreprise des opérations de paix et à l'Organisation elle-même.

Mesures récentes adoptées pour renforcer les opérations de paix

29. Depuis plus d'une dizaine d'années, le Secrétaire général, le Secrétariat de l'ONU et les États Membres prennent des mesures pour renforcer les opérations de paix des Nations Unies. En dépit d'une augmentation constante des besoins, de nombreuses recommandations formulées dans les études précédentes pour régler des difficultés de longue date ont été appliquées. Ainsi, les opérations de maintien de la paix reçoivent rapidement une autorisation d'engagement, des stocks pour déploiement stratégique et une force de police permanente; on renforce leurs capacités en matière d'état de droit et dans des domaines connexes; on leur donne les moyens d'élaborer des orientations, de nouer des partenariats et de tirer des

enseignements dans les domaines de la protection des civils et de la problématique hommes-femmes et on les dote de compétences spécialisées dans ces domaines. Les services de médiation et d'appui électoral ont aussi été renforcés. Des représentants spéciaux du Secrétaire général ont été nommés pour défendre les droits des enfants touchés par les conflits armés et lutter contre les violences sexuelles commises en temps de conflit. Une nouvelle architecture de consolidation de la paix a été créée, notamment un fonds pour la consolidation de la paix. Des bureaux régionaux de diplomatie préventive ont ouvert en Afrique centrale, en Afrique de l'Ouest et en Asie centrale, et un service spécialisé de médiation a été mis en place au Siège. Un département chargé de l'appui aux missions a été créé pour mieux aider les opérations déployées partout dans le monde. Des équipes opérationnelles intégrées ont été constituées au sein du Département des opérations de maintien de la paix, au Siège, pour coordonner les volets politique et opérationnel des missions et les services d'appui aux missions. Les taux de remboursement au titre des contingents ont enfin été augmentés.

30. Toutefois, les progrès ont été plus lents dans d'autres domaines : la mise en place de forces militaires permanentes, le raccourcissement des délais de déploiement, l'amélioration de l'efficacité de l'analyse, de la planification et de l'intégration des activités menées par l'ONU pour préserver la paix. Les ressources n'ont pas toujours été suffisantes pour financer des mandats ambitieux, et le Conseil de sécurité n'a pas toujours reçu les évaluations précises qu'il lui aurait fallu pour prendre des décisions plus éclairées. Les pays fournisseurs de contingents ne sont toujours pas suffisamment consultés sur l'élaboration et le renouvellement des mandats, ce qui nuit parfois à leur exécution, comme c'est le cas lorsque les contingents ne sont pas dotés de matériel et de moyens suffisants ou adaptés lors de leur déploiement. Alors que les missions de maintien de la paix bénéficient des ressources débloquées pour le Siège au titre de l'appui, les recommandations formulées en 2011 pour améliorer le financement des missions politiques spéciales et les services d'appui qu'elles reçoivent n'ont toujours pas été examinées par l'Assemblée générale. La prévention des conflits, qui est pourtant une activité essentielle de l'Organisation, reste largement sous-financée. Les médiateurs de l'ONU ne reçoivent pas toujours un appui politique international suffisant, ce qui compromet les efforts de pacification. Enfin, les organismes des Nations Unies doivent encore regrouper leurs moyens et réaliser leur potentiel pour obtenir, ensemble, de meilleurs résultats.

31. Depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, en 2000, et des résolutions ultérieures, le Secrétariat et les opérations de paix des Nations Unies ont fait des progrès certains dans la réalisation du plan d'action sur les femmes et la paix et la sécurité. Ainsi, les femmes participent davantage à l'action de prévention des conflits et de médiation menée sous la direction des envoyés spéciaux des Nations Unies, et la problématique hommes-femmes est prise en compte dans les politiques et stratégies relatives à l'assistance électoral et à la protection des civils. Les conseillers pour la protection des femmes surveillent, analysent et signalent davantage les cas de violences sexuelles liées aux conflits et incluent des données ventilées par sexe dans les rapports qu'ils présentent au Conseil de sécurité. Le Secrétaire général a nommé davantage de femmes à la tête des missions des Nations Unies. Bien que l'importance de ce plan d'action soit largement reconnue, 15 ans après son adoption, les avantages qu'il peut y avoir à prendre en compte la problématique hommes-femmes et à faire participer davantage

les femmes à tous les niveaux de la vie politique et civile, et surtout aux fonctions de direction, sont encore mal compris.

32. Le Groupe salue les nombreuses mesures prises par le Secrétariat et les États Membres pour renforcer les opérations de la paix des Nations Unies au cours des 15 dernières années, ainsi que les innombrables initiatives originales en cours aujourd'hui. Ce sont ces mesures qui ont inspiré les recommandations qu'il formule dans le présent rapport.

II. L'heure du changement

33. Les consultations approfondies que le Groupe a tenues avec les États Membres, les organisations régionales, la société civile, des centres d'études et les organismes du système des Nations Unies dans son ensemble ont confirmé que l'ONU dispose, sur les plans normatif, politique et opérationnel, de véritables atouts qui continuent de faire d'elle un acteur mondial incontournable dans le domaine de la paix et de la sécurité.

34. Sa présence aux quatre coins du globe lui permet de puiser des connaissances et des compétences dans le monde entier; sa composition universelle lui assure des moyens financiers, humains et autres pour mettre sur pied des opérations de paix dans n'importe quelle région du monde et leur fournir l'appui nécessaire. Elle dispose d'un pouvoir de rassemblement inégalé et est à même de concilier des intérêts divergents au service de causes communes, de dépasser les intérêts régionaux qui conduisent parfois à l'impasse et de définir et mettre en œuvre des stratégies impartiales susceptibles de déboucher sur des solutions politiques. L'ONU a la capacité d'intervenir durablement à la fois dans les domaines politique, de la sécurité, du développement et des droits de l'homme.

35. Toutefois, les consultations ont également fait ressortir les graves difficultés auxquelles se heurte l'ONU. Si sa légitimité universelle est l'un de ses principaux atouts, certains États Membres craignent que son intervention n'entraîne une internationalisation de problèmes qui sont nationaux. En cas de conflit, on fait souvent appel à l'ONU tardivement, une fois que toutes les autres solutions ont été épuisées. Ses activités de prévention et de médiation souffrent de l'insuffisance cruelle et chronique des moyens qui leur sont consacrés. De plus, l'ONU présente des carences systémiques. Elle est trop souvent à l'origine de mandats et de missions standard plutôt que de stratégies politiques adaptées à chaque situation. À l'heure de constituer des forces, elle a toutes les peines du monde à déployer suffisamment d'effectifs dans des délais raisonnables et dépend de capacités en personnel en tenue dont les moyens sont insuffisants, l'interopérabilité médiocre ou nulle, et les structures de commandement et de contrôle fragiles. Elle a du mal à mobiliser des capacités spécialisées à déploiement rapide telles que l'aviation, le personnel médical et le génie avant les unités d'infanterie. Les départements du Secrétariat et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies doivent encore répartir clairement les tâches entre eux et peinent à coordonner leur action face à des contraintes antagoniques, des messages parfois contradictoires et des sources de financement diverses. Le fonctionnement bureaucratique de l'ONU, adapté au fonctionnement des services d'un siège, ne permet guère d'agir avec rapidité et souplesse sur le terrain.

36. Il faut remédier à ces difficultés. D'Orient en Occident et du Sud au Nord, les gouvernements et les organisations locales ont clairement fait savoir au Groupe qu'un changement était impératif. La crédibilité, la légitimité et le bien-fondé de l'ONU dans les années à venir dépendront de sa capacité de tirer avantage de ses points forts, de remédier à ses carences et de donner à d'autres acteurs les moyens de réaliser leur potentiel aux fins du maintien et de l'instauration de la paix et de la sécurité. Il faut combler le décalage qui est apparu entre les mandats ambitieux des opérations de paix et les grandes espérances dont elles sont porteuses, d'un côté, et les difficultés rencontrées sur le terrain et les résultats parfois insuffisants de certaines missions, de l'autre, et qui porte atteinte au crédit de l'Organisation. L'ONU devrait s'employer à remédier aux failles que présentent les stratégies politiques qu'elle met en œuvre dans les situations de conflit prolongé, qui continuent de faire souffrir un grand nombre de personnes. Elle doit conserver son impartialité, voire la retrouver dans certaines régions et zones de conflit, si elle veut rester en mesure de présider à la recherche de solutions politiques et de mener des négociations.

37. Pour que ses opérations de paix soient à même de mieux relever les défis à venir, l'Organisation des Nations Unies doit se lancer dans quatre réformes de fond.

a) *Faire primer la politique.* Les opérations de paix devraient toujours être conçues et déployées dans le but de parvenir à une solution politique et il faut nourrir l'élan politique.

b) *Faire un usage plus souple de toute la panoplie des opérations de paix de façon à répondre à l'évolution des besoins sur le terrain.* Les opérations de paix doivent offrir une panoplie de moyens utilisés en fonction de l'évolution de la situation. Cela exige d'améliorer la qualité de l'analyse et de la stratégie, d'affiner l'évaluation et la planification, de hiérarchiser les mandats et de mettre en place une administration plus réactive au service des opérations sur le terrain.

c) *Établir, dans le domaine de la paix et de la sécurité, un partenariat pour l'avenir plus solide et plus ouvert.* L'ONU étant à la fois partenaire des États Membres et des organisations régionales, elle doit en tirer parti pour, en cas de crise, rendre possibles des interventions rapides et efficaces reposant sur les responsabilités mutuelles et des avantages relatifs nets. Le système des Nations Unies et les opérations de paix devraient également adhérer au principe de partenariat, notamment grâce à des consultations plus productives avec leurs partenaires et les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police.

d) *Donne davantage la priorité au sein du Secrétariat, aux opérations sur le terrain et faire une plus grande place dans les opérations de paix aux activités en faveur des populations.* Le Siège de l'ONU à New York doit prendre conscience des besoins particuliers et importants des missions et le personnel des opérations de paix doit se montrer plus déterminé que jamais à servir et protéger les populations qu'il a été chargé d'aider.

38. Le Groupe estime qu'il faut apporter un changement radical et profond aux opérations de paix en suivant les quatre grands axes énoncés ci-après. Pour ce faire, l'ONU doit définir plus clairement ses objectifs, être consciente de ses limites, s'engager dans des partenariats et se montrer résolue à mieux s'acquitter de ses tâches.

a) *Les activités de prévention des conflits et de médiation doivent à nouveau être mises au premier plan.* L'ONU n'a pas consenti d'efforts suffisants pour s'attaquer aux causes profondes des conflits. Elle doit s'y employer dans le cadre de partenariats, tout en renforçant sa propre capacité de mener des activités de prévention, notamment grâce à un développement équitable qui profite à tous.

b) *Il faut aligner les moyens sur les besoins en matière de protection des civils, obligation fondamentale de l'ONU.* L'ONU doit s'employer activement à protéger les civils. Elle doit mieux s'acquitter de ses responsabilités en la matière et utiliser comme il convient toutes les capacités civiles, militaires et de police à sa disposition.

c) *Les activités de protection et de gestion des conflits de l'ONU se déroulant dans des environnements plus hostiles, les conditions de recours à la force doivent être clairement précisées.* Du fait des nouvelles conditions d'intervention, il est nécessaire de définir plus clairement dans quelles circonstances et de quelle manière l'ONU et ses partenaires recourent à la force, ainsi que les conditions et les principes qui régiront un tel recours.

d) *Pour préserver la paix, il faut être en mesure de tirer des enseignements des expériences passées et adopter de nouvelles stratégies afin d'éviter la reprise des conflits.* L'ONU et ses partenaires doivent poursuivre le dialogue politique, promouvoir un développement économique et social qui profite à tous, remédier aux faiblesses systémiques et encourager la participation de la population, en accordant un rôle déterminant aux femmes et aux jeunes.

39. Rien ne sera toutefois possible sans un changement radical qui permettra de donner aux opérations de paix les moyens de s'acquitter plus efficacement de leur mission sur le terrain.

a) *Fixer une orientation claire et définir une cause commune.* Il faut, pour ce faire, que l'ONU arrête des stratégies politiques réalistes fondées sur une analyse, une planification et une définition des mandats de meilleure qualité, grâce à des consultations productives et efficaces avec les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police.

b) *Améliorer la rapidité de déploiement, les capacités et la performance du personnel en tenue.* En collaboration avec ses partenaires, l'ONU doit surmonter les obstacles qui entravent le déploiement rapide des effectifs en cas de crise. Mettre en place une véritable stratégie de constitution des forces suppose de mener une action politique. Il est essentiel de tenir davantage de consultations avec les pays fournisseurs, de trouver des solutions novatrices pour obtenir des capacités spécialisées et de mettre en place un cadre d'amélioration de la performance.

c) *Coopérer avec les pays hôtes et les populations locales pour garantir la réussite des missions.* La coopération devrait favoriser des processus de paix participatifs et sans exclusive. Une collaboration étroite avec les populations locales permet aux missions de savoir comment ces populations ressentent la présence des opérations de paix, de veiller à ce que celles-ci n'aient pas d'effets néfastes et de concevoir de meilleures stratégies de protection pour permettre à la mission d'améliorer plus efficacement les conditions de vie des populations qu'elle est chargée de servir et de protéger.

d) *Mettre les politiques en pratique.* En dépit d'éloquents discours, l'ONU doit encore appliquer certains principes de base, à savoir : développer ses partenariats; renforcer son influence en prenant pleinement en compte les questions des femmes, de la paix et de la sécurité et des droits de l'homme pendant toute la durée des missions et dans toutes les tâches qui leur sont confiées; tenir les engagements pris en faveur d'une politique de tolérance zéro à l'encontre de l'exploitation et des atteintes sexuelles; améliorer les systèmes de sûreté, de sécurité et de gestion des crises afin qu'ils soient adaptés à la précarité des conditions de sécurité actuelles; mieux communiquer aux niveaux mondial et local; limiter son impact sur l'environnement et renforcer son utilisation des technologies.

e) *Mettre les systèmes, les structures et les ressources au service des missions sur le terrain et du changement.* Il faut revoir les politiques et procédures d'appui administratif et réorganiser les services compétents afin que les opérations sur le terrain soient adaptées à chaque situation et obtiennent rapidement des résultats. Les structures du Siège doivent être reconfigurées afin d'appuyer ces nouvelles priorités, qui mettent l'accent sur les activités sur le terrain. Les ressources dont seront dotées les opérations sur le terrain devraient permettre d'obtenir enfin les résultats que l'ONU cherche à atteindre de longue date et d'engager, de poursuivre et d'appuyer de façon plus fiable l'action politique sur le terrain.

40. C'est un changement considérable qui s'impose, un changement qui ne s'opérera pas du jour au lendemain et qui exigera que les États Membres assument avec une détermination renouvelée une charge commune à l'appui des opérations de paix, ce qui suppose que tous soient disposés à engager, dans toute la mesure possible, des moyens financiers, humains et politiques.

41. Il faut raviver la volonté de parvenir à un consensus sur l'orientation future et les besoins des opérations de paix des Nations Unies. Pour ce faire, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité doivent être déterminés à dépasser les divisions diplomatiques des 10 dernières années afin de trouver les meilleures solutions pour faire face aux menaces d'aujourd'hui et renforcer les opérations de paix de demain. Cela ne sera possible que dans un esprit de véritable collaboration et d'ouverture, de façon à définir une cause commune, servie par une détermination commune. Les vieilles controverses, sources de dissension, doivent laisser place à une volonté nouvelle d'associer toutes les parties aux opérations de paix, d'améliorer l'efficacité de celles-ci et, *in fine*, de faire en sorte qu'elles soient mieux adaptées aux besoins des États Membres et des personnes touchées par les conflits.

42. Le Secrétariat doit reconnaître qu'il lui faut, à l'avenir, poursuivre les réformes. Le monde continue d'évoluer, l'ONU doit suivre le mouvement. L'ONU de demain sera jugée, non pas à la qualité de ses conférences ou de ses résolutions, mais à celle des actions qu'elle aura entreprises, à la demande de ses États Membres et de leurs peuples, pour lutter contre le fléau de la guerre qui menace à chaque instant de s'abattre sur des millions de femmes, d'hommes et d'enfants. Pour beaucoup, l'ONU ce sont les opérations de maintien de la paix. Il nous appartient donc de sans cesse les améliorer dans l'intérêt des populations qu'elles servent.

A. Réformes de fond des opérations de paix

1. Primauté de la politique

43. Ce ne sont pas les interventions militaires, pas plus que les interventions techniques, qui permettent de parvenir à une paix durable et de la maintenir, mais les solutions politiques. La politique devrait être l'élément clef de la stratégie de l'ONU en matière de règlement des conflits, tout au long des activités de médiation, de contrôle du respect des cessez-le-feu, d'aide à l'application des accords de paix et de gestion des conflits violents ainsi que pendant les efforts plus durables pour maintenir la paix.

44. L'ONU doit s'attacher à établir un dialogue ouvert et impartial avec toutes les parties, qu'il s'agisse d'États ou d'acteurs non étatiques. En cas de conflit armé, elle doit envisager tous les moyens possibles pour éviter la violence, limiter les souffrances de civils et promouvoir le respect par toutes les parties des droits de l'homme, aussi bien ceux des populations que ceux des combattants, quelle que soit leur appartenance politique, ethnique, religieuse ou militaire.

45. Il arrive aujourd'hui que l'ONU ait beaucoup de mal à utiliser efficacement les moyens politiques, militaires et autres dont elle dispose pour régler les conflits quand des initiatives politiques n'ont pas encore été lancées ou n'ont pas abouti ou quand des tensions régionales perdurent. Le Groupe estime que, dans pareilles situations, aucun effort ne doit être épargné pour mettre fin à la violence par des voies politiques. L'ONU devrait s'efforcer d'aplanir les divergences entre les parties aux conflits, d'élaborer des solutions qui tiennent compte de leurs intérêts et griefs légitimes et de ceux de la société dans son ensemble et d'œuvrer à des règlements durables et à la réconciliation nationale.

46. Les opérations de paix de l'ONU doivent être déployées dans le cadre d'un processus viable qui a pour objectif des règlements durables. Elles doivent être conçues et planifiées à l'appui de solutions politiques, afin de répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. Les stratégies politiques sur lesquelles reposent ces opérations devraient bénéficier de l'appui d'un Conseil de sécurité uni ainsi que des entités régionales et des autres parties intéressées.

47. Dès lors que l'ONU a déployé une opération de paix sur le terrain, elle devrait diriger les efforts politiques mis en œuvre avant et pendant le processus de paix et après la conclusion d'un accord, ou y jouer un rôle moteur, le contraire risquant de compromettre le succès de la mission. À chaque fois qu'une opération de paix des Nations Unies est déployée, le Secrétaire général devrait nommer un médiateur, lequel peut être un représentant spécial ou un envoyé spécial, et lui donner compétence pour diriger les négociations de paix ou y jouer un rôle prépondérant. Dans les cas, qui sont probablement appelés à se multiplier à l'avenir, où l'ONU coopère avec une organisation régionale, il est important qu'elles s'accordent sur une même vision, une même stratégie et un même message. Dans ce cas de figure, la nomination d'un représentant conjoint peut être envisagée. Dans le cas contraire, l'envoyé de l'ONU et son homologue régional doivent collaborer étroitement.

48. En définitive, il appartient aux acteurs nationaux de faire primer la politique. L'ONU et les autres acteurs internationaux ne peuvent qu'appuyer et favoriser un engagement national en faveur de la paix. Toute opération de paix doit s'attacher avant tout à appeler l'attention de la communauté internationale et mobiliser ses

moyens d'action et ses ressources pour encourager les acteurs nationaux à faire les choix courageux qui s'imposent en vue de rétablir la paix, de s'attaquer aux causes profondes du conflit et de faire prévaloir les intérêts légitimes de l'ensemble de la population, et pas seulement d'une élite restreinte.

2. Diversité des opérations de paix

49. L'ONU doit renforcer sa capacité de déployer des moyens d'action efficaces et adaptés pour appuyer l'action politique, y compris si celle-ci est appelée à durer. En 60 ans d'existence, l'ONU a mis au point toute une panoplie de moyens d'action, mais n'a pas su les utiliser de manière suffisamment souple. Les différends entre les départements et bureaux sur leurs prérogatives, les contraintes budgétaires et les débats sémantiques ont peu à peu éclipsé le véritable objectif : mettre en place les opérations de paix les plus pertinentes possible et faire en sorte qu'elles soient configurées au mieux pour contribuer à prévenir ou résoudre les conflits armés et à maintenir la paix.

50. L'ONU doit mettre en place des missions conçues sur mesure et adaptées à chaque situation, plutôt que des missions standard. Bien que des termes tels que « missions politiques spéciales » et « opérations de maintien de la paix » soient ancrés dans les esprits et dans les rouages administratifs de l'Organisation, ils ne devraient pas pour autant limiter sa capacité de répondre de manière plus adaptée aux besoins sur le terrain. Le Groupe estime que le Secrétaire général et les États Membres devraient adopter le terme « opérations de paix des Nations Unies » pour désigner toute la diversité des missions et initiatives de paix et de sécurité visées ci-dessus, ainsi que des moyens d'action et des instruments plus souples, comme des petites équipes d'experts et de conseillers pour les questions de paix et de développement déployées conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement et le Département des affaires politiques pour appuyer les gouvernements et les équipes de pays des Nations Unies.

51. Grâce à la panoplie de moyens dont elle dispose, l'ONU peut choisir la solution et la stratégie politique les mieux adaptées au conflit. La configuration des opérations de paix devrait évoluer au fil du temps et la formulation des stratégies, la planification et la définition des mandats devraient tenir compte du contexte. Il faut pour cela analyser de manière plus nuancée les causes complexes du conflit et favoriser des transitions plus douces entre les différentes configurations de la présence des Nations Unies sur le terrain, notamment avec les équipes de pays des Nations Unies. Il faudrait envisager de nouveaux moyens d'action en fonction de la situation sur le terrain, notamment des missions plus légères, qui sont moins coûteuses et peuvent être déployées plus rapidement que les missions standard, dotées d'effectifs et de moyens plus importants.

52. De nombreux conflits ont des causes et des conséquences transnationales. Pour s'attaquer à la dynamique des conflits et élaborer des stratégies politiques régionales et nationales adaptées, il faudrait prévoir expressément la prise en compte de la dimension régionale dans les activités d'analyse, de formulation des stratégies, de planification et de définition des mandats. Il faudra pour cela resserrer la coopération entre les missions voisines et utiliser davantage les envoyés régionaux, les bureaux régionaux et éventuellement d'autres opérations de paix déployées dans la région.

3. Partenariat mondial et régional pour la paix et la sécurité

53. Le Groupe souscrit pleinement à la déclaration récemment faite par le Secrétaire général selon laquelle nous sommes entrés dans « l'ère du "partenariat au service du maintien de la paix" » (voir S/2015/229). Cela s'applique à toutes les dimensions de l'action internationale en matière de paix et de sécurité. Mues par une conviction nouvelle, l'ONU et les organisations régionales doivent mobiliser les compétences qui leur sont propres pour faire face aux nouvelles crises tout en continuant de rechercher une solution à celles qui durent. Il est nécessaire de mettre au point un nouveau programme audacieux afin d'établir un cadre mondial et régional qui permettra d'atteindre ce double objectif grâce à des partenariats stratégiques responsables et fondés sur des principes.

54. Aujourd'hui, l'ONU se trouve au cœur d'un réseau informel de capacités nationales, régionales et internationales pour la prévention et la gestion des conflits et le maintien de la paix. À chaque crise, des mesures ponctuelles sont prises à la hâte. L'avenir étant incertain, le Conseil de sécurité devrait pouvoir s'appuyer sur un cadre plus solide, qui permettrait à la communauté internationale d'intervenir rapidement et efficacement, dans le respect de la Charte des Nations Unies. Il faudra pour cela avoir une vision, s'engager à long terme et mobiliser des ressources, de façon à unir les capacités de l'ONU et des organisations régionales et les capacités d'intervention nationales. Le Secrétaire général devrait chercher à susciter un soutien en faveur de cette vision, le Conseil de sécurité devrait se rapprocher des organes directeurs des organisations régionales et les États Membres devraient remédier aux problèmes, notamment de moyens, susceptibles d'entraver les efforts déployés pour mettre en place un cadre mondial et régional en matière de paix et de sécurité qui soit plus solide, notamment en ce qui concerne les arrangements relatifs aux forces et moyens en attente.

55. Les organisations régionales et sous-régionales occupent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la paix et de la sécurité mondiales, comme cela avait été anticipé au moment de la rédaction du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, il y a 70 ans. Qui dit entités régionales ou sous-régionales dit relations de longue date, profonde compréhension, forte détermination et, souvent, volonté d'agir. Cependant ces entités régionales ou sous-régionales ont également des intérêts en jeu, ce qui peut parfois compromettre l'impartialité nécessaire à la gestion des conflits. À l'avenir, il sera essentiel de tenir compte des dimensions régionales des conflits et de collaborer avec les partenaires régionaux aux fins de la planification et du déploiement des opérations de paix des Nations Unies.

56. Dans le cadre de ce partenariat mondial et régional renforcé, l'ONU devra jouer un rôle double : elle devra, d'une part, prendre des mesures politiques et opérationnelles au même titre que ses partenaires et, d'autre part, donner à ces derniers les moyens d'assumer leurs responsabilités croissantes et les aider dans ce sens.

57. L'Union africaine et ses partenaires sous-régionaux, en particulier, sont devenus de plus en plus opérationnels. Qu'il s'agisse de prévenir les conflits ou d'y trouver un règlement, les partenariats régionaux de l'ONU en Afrique doivent être renforcés, et leur prévisibilité accrue, grâce à des mécanismes de collaboration et une meilleure utilisation de ressources limitées. L'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine doivent chercher à élaborer des stratégies communes grâce à des évaluations communes, des mécanismes de prise de décisions solides fondés sur la

consultation et des outils permettant de coopérer en matière de planification et d'opérations tout au long du cycle du conflit. Leur partenariat et leur collaboration devraient être resserrés. L'ONU devrait miser résolument sur l'Union africaine, considérée comme un partenaire qui partage ses préoccupations, et s'engager à la soutenir pour qu'elle puisse mener à bien sa mission.

58. Citons enfin la question du partenariat au sein même du système des Nations Unies. L'ONU doit trouver des moyens novateurs d'exploiter les compétences particulières de chaque organisme et de les intégrer pour mieux s'acquitter de sa mission. Les opérations de paix sont, de par leur nature, des partenariats qui traduisent la volonté politique de la communauté internationale de faire face à une crise et les ressources qu'elle est prête à y consacrer. Elles sont la manifestation de différents intérêts et préoccupations : ceux du Conseil de sécurité, ceux des pays de la région concernée et, dans le cas des missions de maintien de la paix, ceux des pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police. Le Conseil de sécurité, les pays fournisseurs d'effectifs militaires et de police et le Secrétariat doivent avoir la même appréciation de la situation et un objectif politique commun et avoir une idée précise du degré de détermination et des ressources nécessaires pour trouver une solution politique et la mettre en œuvre dans la durée. Pendant tout le cycle de vie d'une mission, il faut sans cesse maintenir vivace la détermination commune et réaffirmer les objectifs communs au moyen de consultations productives associant toutes les parties.

4. Priorité donnée aux opérations sur le terrain et aux activités en faveur des populations

59. Le Secrétariat fournit actuellement aux opérations de paix sur le terrain environ 106 000 agents en tenue et près de 22 000 civils, lesquels comptent pour plus de 55 % de l'ensemble de son personnel civil. Le budget qu'il consacre aux opérations de paix est quatre fois plus élevé que celui de toutes ses autres activités réunies. Les opérations de paix sont les activités du Secrétariat les plus largement connues du public, mais aussi les plus risquées, d'autant qu'elles sont menées dans des régions du monde où il est extrêmement difficile d'intervenir et de vivre. L'échec de ces opérations peut coûter cher en vies humaines et mettre à mal la réputation de l'Organisation auprès du public, qui dépend de sa capacité à mettre fin aux guerres et à maintenir la paix. Pourtant, le Secrétariat n'accorde toujours pas la priorité aux opérations sur le terrain, pas plus qu'il ne leur donne véritablement les moyens de s'acquitter de leur mandat. Les services du Siège de l'ONU devraient changer radicalement de pratiques administratives et d'état d'esprit pour chercher des moyens de déployer plus rapidement les opérations sur le terrain et d'augmenter leur efficacité et leur efficience, et faire en sorte que celles-ci s'acquittent de leur mandat dans le respect des règles et règlements de l'Organisation.

60. Il est tout aussi important que la mentalité du personnel des opérations de paix de l'ONU évolue. La plus grande force de l'ONU réside dans les principes de la Charte, lesquels ne sauraient être ternis par un manque d'impartialité. Qu'il soit civil ou en tenue, recruté sur le plan national ou international, le personnel des Nations Unies doit être attaché aux buts et principes de l'Organisation et déterminé à contribuer à améliorer les conditions de vie des populations touchées par les conflits, qu'il a le devoir de servir. Pour ce faire, il doit nouer le dialogue et communiquer avec les populations locales et les personnes qu'il est chargé d'aider.

L'ONU ne doit plus être associée à un « 4 x 4 blanc », elle doit prendre un visage plus humain, celui d'une organisation qui donne la primauté à une interaction plus étroite avec les populations locales pour mieux comprendre leurs préoccupations, leurs besoins et leurs aspirations.

61. En ce qui concerne la façon de penser et d'agir de l'ONU, et afin que les futures opérations de paix soient conçues plus efficacement, le Groupe recommande de procéder aux quatre réformes de fond ci-après :

a) Les opérations de paix devraient être déployées dans le cadre d'une stratégie plus large visant à appuyer la recherche d'une solution politique. À chaque fois qu'une opération de paix est déployée, l'ONU devrait diriger le processus politique ou y jouer un rôle moteur;

b) Les opérations de paix doivent être adaptées à la situation sur le terrain et opérer des transitions plus en douceur entre leurs différentes configurations. L'Organisation devrait adopter le terme « opérations de paix des Nations Unies » pour désigner toute la panoplie des missions de paix et de sécurité et autres initiatives et mieux coordonner ses efforts pour mener à bien ces opérations;

c) L'ONU devrait construire, autour d'une vision commune, un partenariat mondial et régional plus étroit au service de la paix et de la sécurité, dans le cadre duquel elle serait le porte-drapeau de la recherche de solutions politiques impartiales et donnerait à ses partenaires les moyens d'agir. Le cadre de partenariat devrait prévoir des dispositifs de renforcement des capacités et de partage des charges, ainsi que des mécanismes de contrôle et de responsabilisation;

d) L'ONU doit prendre davantage en compte les spécificités des opérations sur le terrain et être davantage axée sur les personnes. Pour ce faire, elle doit moderniser ses stratégies et ses structures de façon à ce que le système des Nations Unies puisse intervenir de manière plus adaptée et plus efficace. Elle doit également intensifier les échanges avec les populations locales pour mieux s'acquitter de son mandat.

B. Prévention des conflits et médiation pour la paix

62. Éviter la guerre plutôt que d'y mettre un terme devrait être au cœur des actions et des investissements effectués aux niveaux national, régional et international. On sait que la prévention des conflits sauve des vies et évite des maux sociaux, économiques et physiques dévastateurs. Comme le Groupe l'a constaté lors des consultations qu'il a tenues sur quatre continents, investir au plus tôt et judicieusement dans la prévention des conflits armés est d'une logique implacable. Cela permettrait d'éviter d'investir beaucoup plus lourdement dans les activités de secours après la perte de milliers, voire de centaines de milliers de vies, et d'engloutir des milliards de dollars dans la guerre.

63. Les initiatives de prévention des conflits ont toutefois du mal à susciter l'urgence politique nécessaire pour l'action : elles restent le parent pauvre des opérations de paix menées pendant et après un conflit armé, qui elles sont mieux dotées. En cas d'échec de la prévention, les instruments conçus pour faire face aux crises et aux conflits armés, en particulier les actions humanitaires et le dispositif

des opérations de paix des Nations Unies, sont sollicités à l'extrême et subissent une immense pression.

64. Au Sommet mondial de 2005, et à maintes autres reprises, les États Membres ont insisté sur la nécessité d'une « culture de la prévention », laquelle n'a pas encore pris forme : les recommandations et les résolutions n'ont guère été mises en œuvre. Lors de la création de la Commission de consolidation de la paix, on escomptait que ses orientations incluraient la prévention, ce qui n'est pas le cas.

65. La prévention des conflits armés ne passe pas actuellement par une véritable action collective. Contrairement à la médiation et au maintien de la paix, où des dizaines d'années d'expérience internationale ont permis de tirer nombre d'enseignements fondamentaux et d'établir des principes de base, la prévention des conflits armés est abordée au coup par coup dans une perspective hétérogène, sous de nombreux angles séparés, dont entre autres ceux de la diplomatie, de la politique, du développement ou de l'économie. Cette expérience n'a pas servi à soutenir une action internationale en faveur de la prévention des conflits. Autrement dit, la communauté internationale ne parvient pas à prévenir les conflits.

Susciter un engagement collectif pour le succès de la prévention

66. On s'intéresse de plus en plus à une action collective pour prévenir les conflits ou agir sans délai pour les résoudre. La hausse régulière du nombre de membres du Groupe des Amis de la médiation de l'ONU témoigne de cet intérêt. De nombreuses organisations régionales ont créé des mécanismes d'alerte rapide et adopté une démarche plus ambitieuse afin de travailler, avec l'ONU et entre elles, sur ce sujet. Il existe une convergence de vues accrue entre les régions sur les moteurs politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux des conflits. Plusieurs pays récemment sortis d'un conflit ont créé des mécanismes locaux et nationaux de prévention des conflits violents, notamment en demandant aux responsables sociaux, religieux et communautaires de préserver la cohésion sociale.

67. Le Groupe invite le Secrétaire général à préconiser un nouvel engagement en faveur de la prévention des conflits au XXI^e siècle. À cette fin, l'action menée doit dépasser l'ONU et ses États Membres. Avec les organisations régionales et les groupes d'États Membres existants, notamment le Groupe des Vingt⁶ et le Groupe g7+ des États fragiles⁷, l'ONU devrait former une large coalition – une instance internationale de prévention – chargée de déterminer des démarches novatrices et de mobiliser les capacités pour prévenir les conflits émergents. Cette coalition devrait profondément s'appuyer sur les capacités et expériences diverses des gouvernements, de la société civile – en particulier des jeunes et des femmes, des chefs religieux et des responsables d'autres communautés – et des milieux d'affaires

⁶ Les membres du Groupe des Vingt représentent les économies émergentes et les plus avancées du monde, environ deux tiers de la population mondiale, 85 % du produit intérieur brut mondial et plus de 75 % du marché mondial. Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, de l'Arabie Saoudite, de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, du Canada, de la Chine, des États-Unis d'Amérique, de la France, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Italie, du Japon, du Mexique, de la République de Corée, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la Fédération de Russie, de la Turquie et de l'Union européenne (voir <https://g20.org/>).

⁷ Le Groupe g7+ des États fragiles regroupe 18 pays touchés par des conflits : Afghanistan, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Libéria, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République Démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Tchad, Togo et Yémen (voir www.g7plus.org/).

mondiaux, afin de renforcer les capacités qui seront nécessaires pour mieux prévenir le fléau de la guerre. Ses membres devraient regrouper leurs forces en utilisant de nouveaux moyens pour mobiliser les ressources et les adhésions, notamment les nouveaux médias.

Renforcer l'action de l'ONU en matière de prévention des conflits et de médiation

68. Depuis les débuts de l'Organisation, les « bons offices » du Secrétaire général sont un élément fondamental de la prévention et de la résolution des conflits grâce à la diplomatie préventive. Cette action s'est sensiblement intensifiée et élargie au cours des 15 dernières années. Les secrétaires généraux qui se sont succédé, leurs envoyés et les hauts responsables du Secrétariat tentent une médiation dans à peu près tous les grands conflits armés dont s'occupe l'ONU et essaient d'empêcher l'intensification d'éventuels conflits.

69. La création de bureaux régionaux des affaires politiques de l'ONU qui servent de plateformes avancées pour la diplomatie préventive et la médiation a été une innovation particulièrement efficace ces dernières années. Ces bureaux jouent un rôle de facilitateur crédible, bien que discret, en cas de conflit émergent ou naissant. Grâce à la collaboration étroite et continue avec les États Membres de la région et les organisations régionales et sous-régionales, ils ont montré qu'ils pouvaient répondre aux griefs transnationaux et régionaux entraînant un conflit et aider à trouver des solutions possibles. S'appuyant sur l'expérience des bureaux régionaux en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale et en Asie centrale, le Secrétaire général devrait œuvrer à la création d'autres bureaux régionaux, en collaboration avec les États Membres. La création d'un bureau dans la région Afrique du Nord-Asie occidentale constituerait une priorité au vu des facteurs de conflit interdépendants et transnationaux touchant cette région. Le renforcement de la coopération entre les médiateurs de l'ONU et leurs homologues dans différentes régions du monde constitue un autre fait nouveau positif de ces dernières années. Le Groupe de l'appui à la médiation de l'ONU, y compris son personnel et ses capacités de réserve, est un instrument efficace permettant de fournir un appui politique et technique en matière de médiation selon que de besoin et de mettre en commun les meilleures pratiques et les connaissances en la matière afin d'améliorer les capacités de médiation d'autres acteurs.

70. L'action de l'ONU en matière de diplomatie préventive doit être généralement menée avec discrétion et, lorsqu'elle aboutit, le crédit doit être attribué à d'autres acteurs, en particulier lorsque l'Organisation traite avec les parties et d'autres acteurs de la région au début de la période sensible où elle s'emploie à prévenir le conflit armé. Cet impératif de discrétion explique en partie pourquoi l'ampleur du travail du Secrétaire général, de ses envoyés spéciaux et d'autres hauts responsables de l'ONU, ainsi que de l'action collective des Nations Unies en faveur de la promotion de la paix et de la prévention de la guerre, est incomprise. Il explique également la pénurie, grave et chronique, de ressources pour les activités de prévention. Actuellement, le Secrétariat doit suivre et analyser les crises émergentes et en cours tout en appuyant un nombre croissant de missions politiques qui n'ont pas leur propre service d'appui.

71. Le Groupe estime qu'il est inacceptable que les fonctions essentielles d'appui à la prévention et à la médiation au sein du Groupe de l'appui à la médiation, ainsi

que des moyens tels que l'Équipe de médiateurs de réserve, qui est entièrement financée par les contributions volontaires de quelques donateurs, ne disposent pas d'un financement prévisible. Le fait est que le financement volontaire représente une part importante des ressources du Département des affaires politiques servant à financer certaines de ces fonctions essentielles. En 2014, plus de 30 % des ressources totales du Département au Siège provenaient de financements volontaires. Les fonctions essentielles de l'ONU en matière d'appui à la prévention et à la médiation, tels que le suivi et l'analyse, ainsi que l'appui aux « bons offices » du Secrétaire général et à la médiation, doivent être financées par le budget ordinaire. Ces 10 dernières années, le Département des affaires politiques a apporté une assistance électorale à 40 élections appuyées par neuf missions de maintien de la paix. Au cours des cinq dernières années, il a également apporté une assistance à la médiation à cinq missions de maintien de la paix. L'appui aux élections et l'appui en matière de médiation à des pays accueillant des missions de maintien de la paix des Nations Unies n'ont pas non plus un financement prévisible, le Département des affaires politiques ne bénéficiant pas du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour soutenir ces activités.

Agir sans tarder

72. Malgré les pouvoirs dont il est investi par l'Article 34 de la Charte des Nations Unies⁸ qui lui permettent d'intervenir au tout début d'un différend, le Conseil de sécurité est rarement impliqué dans les conflits émergents. Il a plutôt centré son action sur les conflits armés et les situations d'urgence, une fois qu'ils existent, laissant l'action de l'ONU en matière de diplomatie préventive au Secrétariat, en coordination avec d'autres acteurs. Le Groupe estime que le Conseil de sécurité devrait davantage suivre les problèmes émergents et dialoguer avec le Secrétariat sur la meilleure façon de soutenir les efforts de prévention et de médiation. L'action du Conseil dès le départ peut revêtir notamment la forme de dialogues informels et de visites dans les zones de troubles pour faire face aux menaces émergentes. Les mécanismes axés sur les régions, notamment le Groupe de travail spécial du Conseil de sécurité sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique, devraient être relancés et renforcés. Le Conseil de sécurité et le Secrétaire général devraient consulter étroitement les acteurs régionaux pour comprendre et prévenir les différends éventuels et élaborer une riposte au plus tôt en partenariat avec d'autres acteurs.

73. Les exposés informels du Secrétariat donnant un « tour d'horizon prospectif »⁹ au Conseil de sécurité ont été un instrument important lui permettant de prendre connaissance des crises émergentes. Ils n'étaient pas toujours bien accueillis par tous, notamment en raison de la sensibilité politique de certains États Membres. Ces sensibilités et la résistance à une participation de l'ONU au plus tôt ne doivent pas dissuader le Secrétaire général d'analyser la situation dès le début et de donner franchement un avis au Conseil de sécurité sur des affaires qui pourraient mettre en

⁸ Aux termes de l'Article 34 de la Charte des Nations Unies : « Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

⁹ Grâce au « tour d'horizon prospectif », le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques porte à la connaissance du Conseil de sécurité, de manière informelle, des affaires liées à la paix et à la sécurité qui pourraient avoir des répercussions sur son programme de travail.

danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales, comme le prévoit l'Article 99 de la Charte des Nations Unies¹⁰.

Coopérer avec d'autres acteurs et les appuyer

74. La prévention est avant tout une responsabilité nationale. De nombreux pays et régions ont acquis les capacités nécessaires pour faire face aux conflits, notamment aux niveaux local et communautaire. Des pratiques de développement partagé et équitable jouent un rôle important dans les efforts de prévention et, souvent, les acteurs nationaux œuvrent avec les partenaires internationaux de développement, notamment l'équipe de pays des Nations Unies, pour réaliser des plans nationaux de développement dont les bienfaits sont largement partagés. Du fait de leur présence sur le terrain à long terme, les équipes de pays des Nations Unies devraient être bien placées pour observer la dégradation des conditions pouvant entraîner un conflit violent et apporter dès le début leur appui à une solution qui, dans le meilleur des cas, empêchera le conflit ou, du moins, ralentira la dégradation de la situation le temps que d'autres options soient envisagées.

75. Il est clair que les responsables des équipes de pays des Nations Unies devraient avoir les compétences, l'expérience et les capacités nécessaires en matière de prévention des conflits et pouvoir bénéficier de l'appui efficace du Siège en cas de nécessité. À la demande des gouvernements concernés, le Secrétaire général aide à renforcer l'action menée dans le cadre des initiatives nationales de prévention des conflits et de médiation, notamment grâce à une participation politique discrète et au recours à des experts en médiation et à des conseillers pour les questions de paix et de développement chargés d'aider les États Membres concernés à empêcher l'aggravation d'une crise naissante. L'augmentation du nombre de conseillers pour les questions de paix et de développement déployés dans les équipes de pays des Nations Unies marque une évolution encourageante dans l'aide apportée aux États Membres pour qu'ils puissent résoudre certains de leurs problèmes en matière de prévention des conflits. Cette tendance devrait être renforcée.

76. L'ONU devrait compléter son éventail d'instruments existants par la capacité de déployer de petites équipes chargées d'aider les gouvernements nationaux et les équipes de pays à faire face aux situations de conflit émergentes, en tirant parti des bons résultats obtenus par le recours à des conseillers pour les questions de paix et de développement, comme prévu par la proposition « d'équipes allégées » dans « Les droits de l'homme avant tout ». Celles-ci seraient déployées avec l'accord du gouvernement d'accueil et placées sous l'autorité du Secrétaire général. Elles devraient être formées par un personnel doté du savoir-faire adapté aux besoins déterminés. Elles pourraient faciliter la transition entre la mission des Nations Unies et l'équipe de pays des Nations Unies. L'ONU ayant comme responsabilité fondamentale l'appui politique et l'aide aux gouvernements, son assistance devrait être financée par des ressources prévisibles provenant des contributions statutaires au budget ordinaire.

77. Le Groupe prend note avec satisfaction des efforts déployés pour promouvoir et protéger les droits de l'homme en tant que moyen d'éviter les conflits et leur répétition. Le Secrétariat a, par sa coopération technique, grandement contribué au

¹⁰ Aux termes de l'Article 99 de la Charte des Nations Unies : « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

développement des capacités nationales afin de prévenir les violations des droits de l'homme et au renforcement de la capacité de la société civile et des communautés de donner l'alerte et de réagir rapidement. Le Groupe soutient fermement le plan d'action du Secrétaire général en faveur des droits de l'homme qui a été élaboré dans le cadre de l'initiative Les droits avant tout, notamment en vue de renforcer la prévention et de veiller à ce que l'ONU prenne les meilleures mesures possibles pour protéger les personnes pendant un conflit. Cette initiative invite le système des Nations Unies – Secrétariat, organismes, fonds et programmes – à travailler en étroite collaboration pour définir les premiers indicateurs de conflits éventuels, adopter une analyse et une stratégie communes, veiller à ce que le Siège et le terrain soient synchrones afin de faire des préoccupations relatives aux droits de l'homme une priorité dans la prévention politique et dans les missions de bons offices, puis agir conformément aux responsabilités de l'ONU. Elle met également l'accent sur les moyens permettant de veiller à ce que l'Organisation affecte et déploie le personnel nécessaire et à ce que les hauts fonctionnaires soient tenus responsables de la réaction de l'Organisation.

78. Ces dernières années, les organisations régionales et les organisations non gouvernementales ont accru leurs activités de médiation et renforcé leurs capacités en matière de prévention. Ces partenaires offrent aux parties à un conflit des options importantes auxquelles elles peuvent recourir pour rechercher un règlement obtenu par la médiation et négocier. Dans un contexte où différents acteurs opèrent, l'ONU devrait jouer un rôle important dans la promotion et l'échange de bonnes pratiques en appui à la négociation et à la médiation par d'autres acteurs. La médiation de l'ONU tire sa force de la vaste et longue expérience de l'Organisation, de son impartialité, de l'universalité de ses membres et de son accès à une large expertise. Les négociateurs et médiateurs devraient disposer de cet appui quelle que soit l'organisation qui les a mandatés, y compris dans le cadre des initiatives nationales et régionales de médiation. Les ressources du Secrétariat affectées à l'appui à la médiation, y compris les capacités de réserve d'appui à la médiation et les experts en la matière, devraient être fortement augmentées et entièrement financées par le budget ordinaire.

79. Les médiateurs de l'ONU devraient opérer avec les acteurs concernés dans le pays et la région en question, y compris les chefs communautaires et religieux et les membres de la société civile représentant les femmes, les jeunes et d'autres groupes de population. L'ONU devrait défendre la participation des femmes aux processus de médiation. Les envoyés spéciaux et les représentants spéciaux du Secrétaire général devraient veiller à ce que les représentantes des femmes et les représentants des différents pans de la société soient systématiquement et pleinement consultés afin de comprendre et d'intégrer leurs perspectives, ainsi que de recueillir leur éventuelle contribution au processus politique. Ils devraient veiller à ce que les opinions exprimées par les femmes soient dûment prises en compte dans leur propre stratégie politique et rappeler aux parties l'importance de la présence des femmes dans leur délégation. Ils devraient encourager les programmes de renforcement des capacités des femmes, lorsque de besoin, afin que celles-ci puissent réellement participer aux négociations de paix et aux processus de décision. Ils devraient inviter les parties au conflit à inclure dans les accords de paix les problèmes spécifiques concernant la participation des femmes à l'atténuation et à la prévention des conflits, au relèvement et à la réconciliation, ainsi que les mesures de protection.

80. L'émergence et la propagation de l'extrémisme violent viennent s'ajouter aux menaces déjà complexes qui pèsent sur les États, les sociétés, les communautés et les opérations de paix de l'ONU, y compris sur ses médiateurs. Nombre de ces groupes extrémistes violents ont grandi en exploitant les revendications locales et d'autres problèmes de gouvernance. L'existence de certains de ces acteurs constitue un défi pour l'ONU et ses États Membres, en particulier quant au fait qu'il est toujours possible de trouver un terrain d'entente avec un groupe armé. Il importe donc de renforcer et d'utiliser tout le potentiel de prévention des conflits du système des Nations Unies, y compris le futur plan d'action du Secrétaire général pour la prévention de l'extrémisme violent qui vise à aider les États Membres et les communautés touchés par ce phénomène. Pour contrer l'extrémisme violent, l'ONU doit renforcer sa collaboration avec nombre d'organisations nationales et internationales de la société civile, en particulier les organisations confessionnelles qui œuvrent activement sur cet épineux problème.

81. En ce qui concerne la prévention des conflits et la médiation pour la paix, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétaire général organise un forum international sur la prévention qui réunirait régulièrement les gouvernements, les organisations régionales, la société civile et les milieux d'affaires mondiaux, qui procéderaient à un échange de données d'expérience en matière de prévention des conflits et conviendraient de démarches novatrices intégrant la prévention des conflits, la gouvernance, le développement et les droits de l'homme.

b) Que le Conseil de sécurité agisse plus tôt contre les menaces émergentes, notamment en partenariat avec les organisations régionales et sous-régionales, et qu'il soit disposé à recevoir l'analyse précoce et les conseils francs du Secrétaire général sur les situations qui pourraient menacer la paix et la sécurité internationales. Le Secrétaire général devrait porter à l'attention du Conseil de sécurité toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

c) Que soit renforcée l'action que mène le Secrétariat de l'ONU en matière de prévention et de médiation :

i) Par une forte augmentation et une meilleure prévisibilité des ressources allouées au titre du budget ordinaire aux capacités fondamentales du Secrétariat en matière de prévention et de médiation, telles que le suivi et l'analyse, ainsi que l'appui aux missions de bons offices du Secrétaire général et à la médiation, notamment l'Équipe de médiateurs de réserve et le déploiement de conseillers pour les questions de paix et de développement et de petites équipes pluridisciplinaires d'experts soutenant les équipes de pays des Nations Unies selon que de besoin;

ii) Par l'accès au compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour la médiation et l'appui électoral aux opérations de maintien de la paix;

iii) Par la création de bureaux régionaux supplémentaires, en priorité d'un bureau pour la région Afrique du Nord-Asie occidentale.

d) Que le Secrétaire général réunisse les membres du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination et les responsables des principaux départements et bureaux du Secrétariat pour convenir d'une action concertée en vue de mieux prévenir les conflits en veillant à ce que :

i) Les organismes, fonds et programmes des Nations Unies plaident pour des activités de développement partagé et équitable en tant que contribution essentielle à la prévention des conflits, et qu'ils fassent de ces activités une priorité;

ii) Les équipes de pays des Nations Unies soient dotées des compétences, expériences et capacités nécessaires pour appuyer les efforts de prévention des conflits;

iii) Tous les organismes des Nations Unies s'engagent à mettre pleinement en œuvre l'initiative « Les droits de l'homme avant tout », y compris ses volets culturel, opérationnel et politique, qui ont pour but d'appuyer la prévention des conflits et de faire en sorte que les Nations Unies disposent du personnel et des capacités nécessaires, ainsi que d'une stratégie commune.

C. Protection des civils

82. La protection des civils dans les conflits armés constitue un principe fondamental du droit humanitaire et une responsabilité morale incombant aux Nations Unies. À travers le monde, les civils menacés se tournent vers les Nations Unies pour solliciter leur aide et leur protection. Parfois, la communauté internationale répond à cet appel et parvient à sauver de nombreuses vies, mais dans certains cas, des obstacles systémiques, tenant notamment à l'absence de consensus parmi les membres du Conseil de sécurité ou à des questions de souveraineté, l'empêchent d'intervenir plus tôt et de manière plus efficace. Le Groupe constate qu'actuellement, des civils ont désespérément besoin de protection dans de nombreux conflits où la prévention a échoué et où aucune réponse efficace n'a été coordonnée à l'échelle internationale. Le Groupe engage la communauté internationale à ne ménager aucun effort pour améliorer le sort des civils.

83. Dans le présent rapport, le Groupe doit cependant circonscrire son examen à la protection des civils qui est assurée dans le cadre limité mais essentiel des opérations de paix des Nations Unies. Partout où elles sont déployées et imparties d'un mandat de protection des civils, les opérations de paix des Nations Unies doivent tout mettre en œuvre pour protéger les civils menacés. Aujourd'hui, les opérations de paix des Nations Unies contribuent à la protection de milliers de civils chaque jour en surveillant la situation des droits de l'homme et en en faisant la promotion, en appuyant l'instauration de l'état de droit et en s'engageant sur le plan politique avec les parties aux conflits, ainsi qu'en assurant une présence physique sur le terrain et en menant des actions de dissuasion et de protection. Pourtant, l'incapacité flagrante de la communauté internationale à protéger les civils dans les années 90, particulièrement en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda et à Srebrenica, hante encore l'ONU et ses opérations de paix à l'heure actuelle. Le spectre de ces expériences doit continuer d'inciter l'Organisation à n'épargner aucun effort pour assurer la protection de ceux qu'elle est chargée de protéger.

84. Ces 20 dernières années, des efforts concertés ont été menés en vue de renforcer les cadres internationaux de protection. À cet égard, on citera la place de plus en plus prépondérante accordée aux droits de l'homme et à la protection des civils dans les mandats des opérations de paix des Nations Unies, la responsabilité de protéger énoncée dans la résolution 60/1 de l'Assemblée générale sur le Document final du Sommet mondial de 2005 et, plus récemment, l'initiative intitulée « Les droits de l'homme avant tout » du Secrétaire général. Outre les activités menées dans le cadre du mandat du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, des mécanismes du Conseil des droits de l'homme et des organes conventionnels des droits de l'homme, du Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide et du Bureau du Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, des dispositifs contraignants de suivi et de communication de l'information ont été établis dans les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en ce qui concerne les enfants touchés par des conflits armés et aux violences sexuelles commises en période de conflit. Des politiques, des orientations et des programmes de formation concernant les modalités de l'exécution des mandats relatifs aux droits de l'homme et à la protection des civils ont été mis au point. Désormais, de nombreuses opérations de paix des Nations Unies comprennent des conseillers pour la protection des civils, des spécialistes de la protection de l'enfance et des conseillers pour la protection des femmes, qui travaillent aux côtés de la composante droits de l'homme de la mission. Encore faut-il que cette expansion des concepts, des normes, des activités de sensibilisation et du recours au personnel spécialisé se traduisent par des changements réels sur le terrain.

85. C'est aux gouvernements qu'il incombe en premier lieu de protéger les civils. Le Conseil de sécurité, ainsi que d'autres partenaires internationaux, devraient chercher à inscrire expressément cette responsabilité dans un pacte de l'ONU à conclure entre le Secrétariat et le gouvernement hôte, tel que proposé au paragraphe 151 du présent document, et tenir ce dernier pour responsable de la protection des civils. La présence d'une mission des Nations Unies, ou d'autres acteurs de la protection des civils, n'atténue en rien l'obligation des gouvernements hôtes de déployer tous les efforts possibles pour protéger leurs propres civils. Mais cette responsabilité de l'État n'affaiblit pas non plus l'obligation des missions d'agir dans la mesure de leurs moyens lorsque le gouvernement hôte ne veut pas ou n'est pas capable de protéger ses citoyens.

1. Stratégies non armées

86. Les efforts de protection des civils déployés par l'ONU doivent avant tout reposer sur des stratégies non armées. Les opérations de paix des Nations Unies, en tant qu'instruments politiques, peuvent protéger les civils de la manière la plus efficace en aidant à mettre un terme aux conflits violents, en renforçant la confiance des parties envers les solutions pacifiques et en s'efforçant de faire progresser les processus de paix. De même, les missions peuvent influencer sur les actions des belligérants et réduire le nombre de victimes parmi les civils en offrant des conseils et en prêtant appui aux autorités hôtes, ainsi qu'en assurant un suivi efficace et crédible de la situation. Il incombe tout particulièrement aux hauts responsables chargés des opérations de paix d'user de leur influence politique et de leur rôle de facilitateur pour protéger les civils, et le Secrétaire général ainsi que le Conseil de sécurité devraient leur prêter pleinement appui dans cette entreprise.

87. Les activités de surveillance, d'enquête et d'établissement de rapports en matière de droits de l'homme, menées par des spécialistes des droits de l'homme et des conseillers pour la protection des femmes et des enfants, ainsi que les activités de promotion, en particulier celles qui sont menées par les hauts responsables chargés des missions, contribuent à faire davantage respecter l'obligation de rendre des comptes et à mieux prévenir les violations des droits de l'homme. Si l'on ferme les yeux sur ces violations, cela contribue au climat d'impunité, intensifiant les dangers qui pèsent sur les civils. Les spécialistes des affaires civiles, de la police et d'autres, œuvrent aux niveaux local, provincial et national pour entrer en contact avec les autorités nationales, les groupes armés non étatiques et les communautés, afin de dresser la carte des conflits locaux et, si possible, d'intervenir en qualité de médiateur.

88. Les missions prêtent leur concours aux autorités gouvernementales et aux communautés afin de renforcer le cadre de protection des civils. De nombreux États hôtes sollicitent une assistance à long terme en vue de renforcer leurs capacités de protéger leur population plus efficacement. Dans le cadre de leur mandat, les missions, ainsi que d'autres partenaires, doivent souvent leur prêter assistance à cette fin, particulièrement dans les domaines de l'état de droit, du maintien de l'ordre et des droits de l'homme, et travailler avec leurs forces armées. Dans ce type de situations, les opérations de paix des Nations Unies doivent veiller à systématiquement appliquer la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte d'un appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes.

89. Les organisations humanitaires jouent un rôle essentiel dans la protection des civils. Selon les circonstances, une coordination opportune entre les missions et les acteurs humanitaires peut se révéler indispensable pour mener à bien des stratégies non armées, car ces partenaires travaillent souvent en étroite collaboration avec les communautés, notamment les personnes déplacées. Beaucoup d'organisations non gouvernementales, tant nationales qu'internationales, assurent également la protection des civils par leur présence sur le terrain et leurs stratégies non violentes. Les missions devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre en valeur et exploiter les pratiques non violentes et les capacités des communautés locales et des organisations non gouvernementales, afin d'appuyer la création d'un cadre de protection.

2. Faire face aux menaces imminentes

90. Toutefois, lorsque les stratégies non armées ne suffisent pas, et que les civils sont exposés à une menace imminente, les opérations de maintien de la paix imparties d'un mandat autorisant le recours à la force et disposant des moyens de le faire ont l'obligation, où qu'elles soient déployées, de protéger les civils face à une agression armée. Plus de 98 % du personnel de police et des militaires déployés dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies à l'heure actuelle sont chargés de protéger les civils, dans le cadre des efforts intégrés menés à l'échelle de la mission.

91. Certaines missions sont parvenues à sauver des civils en prenant des mesures énergiques en vue de contenir la propagation de la violence ou des pillages, de fournir un refuge aux civils fuyant la violence, à dissuader les auteurs de ces crimes et, dans des cas exceptionnels, à appuyer les opérations menées contre des groupes armés. En effet, par leur seule présence, les missions contribuent chaque jour à la

protection de milliers de civils. Néanmoins, davantage de missions sont déployées dans des contextes de plus en plus difficiles. Elles ont du mal à remplir leurs obligations en matière de protection et de combler le fossé qui se creuse entre ce qu'on attend d'elles et ce qu'elles sont capables d'accomplir. Dans les situations les plus difficiles, les missions chargées de protéger les civils peinent à se protéger et à se réapprovisionner elles-mêmes. Dans certains cas, elles ne sont pas parvenues, pour diverses raisons, à répondre aux appels à l'aide, donnant l'impression aux communautés locales que, si elles sont présentes sur le terrain, elles ne sont pas là pour les aider.

92. En cas de menace imminente contre les civils, aucune contrainte nationale ou manquement aux ordres donnés ne peut être toléré. Lorsque la vie de civils est en jeu, tout retard ou inaction peut faire la différence entre la vie et la mort. Les Nations Unies ne peuvent pas rester les bras croisés pendant que des civils sont menacés ou tués : les missions doivent faire preuve de détermination et recourir à tous les instruments mis à leur disposition pour protéger les civils en proie à des menaces imminentes. Tous les membres du personnel des opérations de maintien de la paix (militaire, policiers et civils) doivent avoir la volonté et la capacité de répondre à ce critère. Les planificateurs au Secrétariat, les responsables au Conseil de sécurité et les dirigeants dans les capitales des pays fournisseurs de contingents, portent tous la responsabilité de réaliser les évaluations et la planification nécessaires, et de fournir les ressources requises pour assister les individus et les unités sur le terrain lorsqu'une crise éclate.

93. Afin de combler le fossé entre ce qui est attendu des missions et ce qu'elles peuvent accomplir, il convient d'apporter des améliorations dans les domaines suivants : évaluation et planification, capacités, mise à jour des renseignements et dialogue, encadrement et formation, et mandats et attentes.

Évaluation et planification

94. La détermination des capacités nécessaires et la planification des opérations doivent découler d'une évaluation des menaces auxquelles sont exposés les civils. Une telle évaluation doit porter, entre autres, sur la typologie des forces armées, des acteurs et des groupes armés en présence, sur les formes de violence, sur les types de menaces, sur les formes qu'elles pourraient prendre à l'avenir, notamment le risque de massacres à grande échelle, et sur les moyens locaux de résilience et d'autoprotection. Elle dépendra également du type de mandat, de la situation, du climat et du terrain. Les planificateurs doivent veiller à ce que les efforts déployés par une mission pour protéger les civils soient adaptés au contexte, notamment en ce qui concerne les moyens dont elle a besoin, et s'appuient sur des moyens existants de résilience et de protection locale. Le Secrétariat devrait également toujours informer clairement le Conseil de sécurité des choix qui s'offrent à lui et formuler des recommandations sur la base d'une évaluation franche de la situation et des moyens requis.

Capacités

95. Les États Membres doivent fournir à la mission des moyens adéquats pour remplir son mandat, et le Conseil de sécurité devrait appuyer les efforts déployés par le Secrétaire général pour les obtenir. Afin que les soldats de la paix armés assurent une protection physique des civils, une infanterie adaptée et des moyens de

mobilité renforcés sont nécessaires. Toutefois, nombre de missions déployées sur de vastes zones d'opérations manquent de ces deux éléments. Même si certaines lacunes au niveau de l'infanterie peuvent être palliées par des véhicules à grande mobilité et des hélicoptères, dans la pratique, de nombreuses missions ayant des responsabilités en matière de protection manquent toujours cruellement de ressources. Certaines opérations ne disposent pas des éléments habilitants indispensables, alors que d'autres suivent des règles qui les empêchent d'exploiter pleinement ces capacités, ou bien opèrent à partir de campements statiques « en dur » qui limitent leurs capacités de redéploiement rapide. Ces contraintes sont examinées dans la section III.B, intitulée « Améliorer la rapidité, les capacités et l'efficacité des agents en tenue ». En outre, les nouvelles missions, ou celles qui ont besoin de renforts d'urgence, doivent souvent attendre des mois avant que les capacités voulues ne leur parviennent, ce qui démontre très clairement que l'ONU et les organisations non onusiennes doivent se doter de capacités de déploiement rapide, comme indiqué dans la section susmentionnée.

96. Les États Membres doivent se pencher sérieusement sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection des civils. Ils ne doivent pas tout résumer à la question budgétaire. Le Secrétariat doit être franc dans ses évaluations et ne doit pas prendre ses décisions en fonction de ce dont le marché est capable, ou non, mais doit présenter des perspectives en fonction des objectifs qui peuvent être atteints selon différents niveaux de ressources. Comme le rapport Brahimi l'indique, « [e]n pratiquant ce type d'autocensure, non seulement le Secrétariat se place en situation d'échec, mais il s'expose aussi à devenir le bouc émissaire ».

97. Lorsque le déploiement de capacités essentielles, notamment de moyens de mobilité, est retardé, les missions doivent soumettre aux plus hauts niveaux de la prise de décisions tout retard ou manquement persistants. Lorsque les ressources nécessaires font défaut, il y a lieu de revoir les plans de déploiement, les concepts d'opération et les stratégies de communication, et le Secrétariat doit promptement informer le Conseil de sécurité des incidences à prévoir sur l'exécution du mandat, et notamment formuler des recommandations sur la manière d'ajuster celui-ci en conséquence.

Renseignements et dialogue

98. Pour exploiter au mieux leurs capacités, les missions doivent disposer de renseignements à jour, fiables et pratiques concernant les menaces qui pèsent sur les civils, ainsi que des instruments analytiques nécessaires. Les meilleurs renseignements proviennent souvent des communautés elles-mêmes. Pour exploiter ces renseignements, les missions doivent tisser des liens de confiance avec la population locale, afin de protéger les civils plus efficacement et de renforcer la protection des soldats de la paix. Il est essentiel de consolider le dialogue avec les communautés afin de comprendre leurs besoins, de leur expliquer les limites des capacités des opérations des Nations Unies et, en temps de crise, de fournir des renseignements aux populations civiles et aux intervenants.

99. Il convient que les missions tiennent toujours les autorités du pays hôte informées de toutes les menaces pesant sur les civils, à tous les niveaux, notamment la protection des enfants, la violence sexuelle, et l'ensemble des questions liées à la protection des femmes et des filles, ainsi qu'à celle des hommes et des garçons. Le Secrétariat devrait surtout tenir le Conseil de sécurité informé, sans retard, des

nouvelles menaces pesant contre la mission et des limites de ses capacités, afin d'agir à chaque étape de l'opération. Le Conseil de sécurité doit quant à lui tirer parti de l'influence qu'il exerce, à titre individuel et collectivement, sur les parties au conflit pour veiller à ce qu'elles s'abstiennent de cibler des civils directement ou indirectement, condamner promptement ceux qui commettent ou cautionnent de tels crimes et prendre des mesures pour les traduire en justice. En vue de déjouer les menaces, un engagement politique solide souscrit entre des personnes influentes et les adversaires présents sur le terrain peut donner des résultats plus rapides et concluants que des manœuvres militaires. La solution la plus efficace consiste à conjuguer les pressions politiques et les interventions rapides sur le terrain.

Encadrement et formation

100. En fin de compte, ce qui définira l'efficacité de toute stratégie de protection dépendra en dernière analyse des engagements pris par les responsables de la mission, de l'efficacité de la chaîne de commandement et de l'état de préparation du personnel de la mission à l'heure de protéger des civils en proie à des menaces. Il faut que les responsables de la mission, ainsi que le Secrétariat, adoptent une position déterminée et volontariste, tant sur le plan politique qu'opérationnel. Les soldats de la paix doivent tous avoir la volonté et la détermination de protéger les civils, conformément à un concept opérationnel approuvé, et comprendre ce que le commandant de la force attend d'eux à cet égard. Tout manquement à la protection des civils doit faire l'objet d'une enquête et d'une révision minutieuses par le Secrétariat.

101. Une formation rigoureuse est essentielle. Les forces militaires sont principalement entraînées pour combattre directement un ennemi. Pourtant, dans le cadre des opérations de protection, il est primordial de comprendre comment et pourquoi des éléments s'en prennent aux civils afin de déterminer quelle est la réponse appropriée. Le Secrétariat a mis au point les directives qui s'imposaient à cet égard ainsi que du matériel de formation élaboré à partir d'études de cas sur la protection des civils, mais ne dispose pas d'un mécanisme permettant de vérifier que cette formation a bien été suivie par l'ensemble du personnel militaire déployé.

3. Mandats et attentes

102. Les mandats de protection doivent être explicitement associés à des solutions politiques. Autrement, la mission ne dispose pas d'une stratégie de sortie viable et ne peut offrir qu'une protection provisoire aux civils. S'il n'y a pas de stratégie politique bien conçue, visant à résoudre le conflit armé qui est à l'origine des menaces pesant sur les civils, et si le mandat porte uniquement ou principalement sur la protection des civils, il est à prévoir que la campagne se prolongera indéfiniment, sans espoir de succès.

103. La triste vérité, c'est que peu importe le niveau de la formation, la qualité de l'encadrement, les effectifs déployés ou le nombre d'hélicoptères sur le terrain, rien ne suffira jamais pour garantir la protection de tous les civils présents sur les 11 millions de kilomètres carrés que les 106 000 soldats de la paix des Nations Unies sont supposés couvrir aujourd'hui. Dans ce contexte, le Groupe rappelle les inquiétudes exprimées dans le Rapport Brahimi concernant les attentes suscitées par les mandats de protection : « Le Groupe d'étude n'est toutefois pas convaincu qu'il soit possible ou souhaitable d'envisager un mandat général sur ce point. Il y a actuellement dans les zones de mission de l'ONU des centaines de milliers de civils

exposés aux risques de violences et les forces déployées ne suffiraient pas à protéger ne serait-ce qu'une petite partie d'entre eux, même si elles en recevaient l'ordre. » Les missions doivent faire de leur mieux, autant que leurs capacités le leur permettent, et être reconnues à ce titre. Pourtant, même en s'y employant de son mieux, aucune mission ne peut protéger tous les civils tout le temps. C'est pourquoi les attentes concernant les capacités des missions en matière de protection des civils, bien que compréhensibles, sont souvent irréalistes. Il convient que les missions et les gouvernements hôtes communiquent fréquemment et en toute franchise avec les populations hôtes de manière à modérer toute attente irréaliste concernant le mandat. C'est au Conseil de sécurité qu'incombe la lourde responsabilité de faire en sorte que les attentes soient réalistes.

104. Il serait inacceptable que le Conseil de sécurité reste simplement les bras croisés alors qu'un conflit s'envenime et expose les populations civiles au risque d'atrocités de masse. La communauté internationale, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, doit être en mesure d'intervenir rapidement et efficacement lorsque l'échec d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies semble très probable. Il conviendra de redoubler en conséquence les efforts déployés en vue de trouver des solutions politiques, tout en mettant en place un système plus fiable qui permette à l'avenir de déployer rapidement de solides moyens d'intervention d'urgence, sur la base des capacités disponibles aux niveaux régional et national, comme exposé plus en détail aux paragraphes 195 à 205. Il sera à cet égard important de préciser quand et dans quelles conditions les forces non onusiennes devront être déployées dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité, et de fixer des dispositions claires relatives à leurs responsabilités devant le Conseil et à leur devoir de lui communiquer des informations.

105. **En ce qui concerne la protection des civils, le Groupe recommande :**

a) Que, étant donné la contribution positive qu'apportent les acteurs non armés à la protection des civils, les missions travaillent en collaboration plus étroite avec les communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales et internationales en vue de créer un cadre de protection;

b) Que le Secrétariat, s'agissant des missions imparties d'un mandat de protection des civils :

i) Présente au Conseil de sécurité une évaluation franche et claire ainsi que des options documentées assorties d'estimations précises des ressources nécessaires;

ii) Suggère au Conseil de sécurité d'ajuster le mandat lorsque les ressources et les capacités se sont révélées insuffisantes pour le mener à bien au terme du premier déploiement;

iii) Veille, de concert avec les pays fournisseurs d'effectifs militaires ou de police, à ce que l'ensemble du personnel déployé soit dûment formé, équipé et commandé afin d'être en mesure de s'acquitter de ses responsabilités de protéger les civils;

iv) Informe le Conseil de sécurité des obstacles entravant l'exécution du mandat, en lui indiquant notamment si les troupes ne sont pas déployées à temps ou ne disposent pas des moyens nécessaires, et sollicite en

conséquence un appui, notamment d'ordre politique, de la part des États Membres;

v) Mette régulièrement à jour l'évaluation initiale et informe le Conseil de sécurité des modifications nécessaires à apporter aux plans, mandats et ressources;

c) Que toute restriction émanant des autorités nationales, outre celles qui ont expressément été acceptées dès le départ par le Secrétariat, soit considérée comme une désobéissance au commandement légitime;

d) Que, lorsque le Conseil de sécurité autorise la participation de forces non onusiennes, des dispositions concernant leurs responsabilités devant lui et leur devoir de lui communiquer des informations soient fixées.

D. Utilisation de la force à des fins de paix et de protection

Difficultés

106. Les soldats de la paix des Nations Unies sont souvent chargés, en plus de protéger les civils, d'aider à maintenir un climat de sécurité, de prévenir la reprise de la violence et d'instaurer des conditions de sécurité propices à la recherche d'une solution politique. Ces missions leur sont généralement confiées lorsque les responsables politiques se sont engagés à conclure un accord de paix ou un cessez-le-feu. Dans ce contexte, les opérations de maintien de la paix sont un moyen très efficace, notamment au regard de leur coût, d'instaurer un climat de confiance, de préserver la paix et d'assurer des services de protection.

107. Ces 10 dernières années, il est apparu que les difficultés rencontrées par les missions pour s'acquitter de leur mandat étaient nettement plus importantes lorsque la paix était fragile ou inexistante. Des moyens militaires plus importants peuvent en partie compenser ce surcroît de difficulté, mais tous les efforts déployés par les soldats seront contrecarrés par la cause profonde du problème, à savoir l'absence d'un réel engagement en faveur de la paix. Les solutions politiques sont indispensables pour assurer le succès de l'ensemble des efforts de paix et ce sont elles, et non la force militaire, qui constituent les véritables multiplicateurs de force dans de telles situations.

108. L'ONU opère aujourd'hui dans des environnements plus complexes. L'ampleur des souffrances humaines associée à la multiplication des normes en matière de protection pousse les pays à « faire quelque chose ». Néanmoins, dans de nombreux cas partout dans le monde, les pays qui ont le plus de moyens ne se montrent que peu disposés à déployer une présence militaire durable tandis que d'autres, qui ont la volonté d'agir, ne disposent pas de ressources suffisantes. En conséquence, face à un conflit, la communauté internationale choisit de dépêcher des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour en prévenir l'escalade, le contenir et assurer la protection des civils tout en s'efforçant de relancer le processus de paix.

Évolution du contexte

109. Le mandat de plusieurs missions actuelles des Nations Unies ne se limite plus simplement au maintien de la paix. Or, les difficultés et les conséquences qui

découlent du nouveau contexte opérationnel ne sont pas encore parfaitement définies ou assimilées. Pour aider à mieux comprendre les problèmes qui se posent dans les environnements hostiles actuels, le Groupe a relevé plusieurs évolutions concrètes qui influencent la manière dont la force doit être vue, et parfois employée, par des missions de nature différente que l'on qualifie globalement d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ces évolutions sont les suivantes : a) le contrôle du cessez-le-feu se fait dans des conditions plus hostiles; b) les activités de mise en œuvre de la paix sont menées dans des environnements plus complexes où la recherche d'une solution politique risque souvent d'échouer; c) dans les situations que le Groupe qualifie de « gestion des conflits », les missions sont déployées dans des environnements plus violents dépourvus des structures qui avaient auparavant permis d'obtenir de bons résultats.

110. Les missions de contrôle du cessez-le-feu maintiennent une présence dans les zones où des conflits sont latents ou en cours et où les perspectives de règlement politique restent incertaines, mais certaines sont de plus en plus exposées à des menaces asymétriques ou à la présence d'extrémistes violents qui les prennent pour cible. Aucun critère de succès ou d'échec de ces missions n'a été clairement défini en dehors du maintien du cessez-le-feu ou de la reprise des hostilités, et il n'a pas non plus été déterminé à quel moment une mission devait être retirée ou remplacée par une autre forme d'intervention internationale. Ces questions sont d'autant plus urgentes lorsque les missions sont exposées à la menace de nouveaux conflits. Il convient de les examiner, mais dans l'intervalle il est indispensable d'investir pour mieux protéger le personnel et lui donner les moyens de remplir ses fonctions.

111. Les missions de mise en œuvre de la paix prennent généralement la forme d'opérations multidimensionnelles chargées d'appuyer l'application d'un accord de paix ou un processus de transition politique. Elles s'efforcent de soutenir la recherche d'une solution politique, de protéger les civils et d'aider à maintenir la paix au moyen des activités en faveur des populations dont elles ont été chargées. Ces missions doivent disposer de moyens suffisants pour s'acquitter de leur mandat et être prêtes à employer la force pour protéger les civils et à adopter une attitude proactive pour dissuader les « fauteurs de troubles », c'est-à-dire les personnes extérieures au processus de paix qui cherchent à le faire échouer, notamment en ayant recours à la violence.

112. Aujourd'hui, les missions de mise en œuvre de la paix se heurtent à d'importantes difficultés : des zones d'opération étendues et austères affaiblissent leur présence; la présence éventuelle de « fauteurs de troubles » munis de plus de moyens; le risque de voir s'essouffler l'élan politique qui contribue au maintien de la paix et à la mise en œuvre d'éléments clefs de leur mandat, les obligeant à prolonger leur présence. Lorsque le processus de paix se délite ou que les engagements politiques ne sont pas respectés, les missions sont non seulement susceptibles d'être prolongées mais également, lorsque la crise éclate, de diviser leurs activités entre la mise en œuvre de la paix, dans une moindre mesure, et la gestion des conflits, et ce jusqu'à ce que des solutions politiques puissent être trouvées.

113. De nos jours, plusieurs missions des Nations Unies sont chargées d'assurer un rôle de gestionnaire de conflits dans des environnements en proie à la violence où aucun processus de paix viable n'a été engagé ou dans lesquels un tel processus a échoué. Cette responsabilité ne devrait pas être confiée à la légère aux opérations de

maintien de la paix des Nations Unies, qui éprouvent des difficultés à obtenir les moyens nécessaires pour mener leurs activités efficacement dans ces situations. Malgré ces difficultés, il leur est demandé de protéger les civils en danger ou d'empêcher la dégradation des conditions de sécurité pendant que des efforts sont déployés pour relancer le processus de paix.

114. Le Groupe constate également qu'au cours des 10 dernières années, le Conseil de sécurité et le Secrétariat ont employé le terme « stabilisation » pour qualifier plusieurs missions chargées d'appuyer l'extension ou le rétablissement de l'autorité de l'État, dont au moins une pendant un conflit armé. Ce terme peut être interprété de plusieurs manières, et le Groupe estime que des précisions doivent être apportées quant à son utilisation par l'Organisation des Nations Unies.

115. Le Groupe est d'avis que les Nations Unies se retrouveront probablement encore dans des situations de « gestion des conflits » à l'avenir et devront déployer des missions pour contribuer à : a) prévenir toute escalade; b) contenir les conflits; c) protéger les civils; d) tenter de lancer ou de relancer le processus de paix. Les notions, les outils, la structure des missions et la doctrine initialement mis au point aux fins de la mise en œuvre de la paix risquent de ne pas être adaptés à ces situations. Le mandat des missions de gestion des conflits devra être restreint et ciblé, et leur « succès » devra être clairement défini et consistera à générer l'impulsion nécessaire à la réussite des opérations multidimensionnelles. Il convient de réfléchir attentivement et collectivement à la manière dont les opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent être menées efficacement dans les situations de gestion des conflits à l'avenir.

116. Le Groupe estime que les éléments ci-après seront essentiels pour permettre aux opérations de maintien de la paix d'obtenir ne serait-ce qu'un succès limité dans de telles situations :

a) Le mandat de la mission doit être clair, réaliste et accompagné d'une stratégie politique;

b) Les objectifs de la mission doivent être le plus ciblés possible (par exemple s'efforcer de parvenir à un accord de cessation des hostilités, proposer des mesures de confiance, promouvoir le dialogue politique, protéger les civils et surveiller la situation des droits de l'homme et en rendre compte);

c) Les autres tâches civiles qui supposent, et même nécessitent, le maintien de la paix, devraient être limitées en attente d'une situation politique plus favorable. Les capacités civiles des missions devraient plutôt contribuer aux efforts politiques visant à instaurer ou à rétablir cette situation;

d) La stratégie d'entrée des missions devrait être bien définie et comprendre notamment des partenariats avec des opérations-relais menées par d'autres acteurs, l'objectif étant de veiller ce qu'elles adoptent une attitude dissuasive solide dès le début;

e) En l'absence d'un accord de paix, il convient d'obtenir des assurances quant aux responsabilités et aux engagements des parties au conflit, qui serviront de base aux discussions sur la gestion de la présence et des activités de la mission;

f) Les missions doivent, dès leur arrivée, mettre en place les procédures de sécurité et disposer des capacités militaires et médicales nécessaires pour intervenir en cas d'urgence;

g) Les missions doivent être conscientes qu'elles sont susceptibles de devoir utiliser la force d'entrée de jeu pour protéger les civils, se protéger et s'acquitter de leur mandat (voir par. 128). Les contingents doivent disposer de l'équipement et de la formation nécessaires et bien connaître les règles d'engagement et de comportement de la mission.

117. Si ces éléments sont en place, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies pourront, pendant une durée limitée, assurer la gestion des conflits dans un environnement violent et mener des opérations limitées pendant que les efforts pour trouver une solution politique viable s'intensifieront. Dans ce contexte, il est indispensable que l'ONU joue un rôle de chef de file ou un rôle moteur dans le processus de paix. Si aucun processus viable de recherche d'une solution politique réunissant les belligérants ne peut être établi, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies auront le plus grand mal à atteindre leurs objectifs. Dans ces conditions, le Conseil de sécurité et le Secrétariat devront examiner périodiquement la viabilité de la mission.

118. Pour décider de déployer ou non une opération de maintien de la paix dans une zone où persiste un conflit armé, en particulier si cette opération est susceptible d'être vue comme partielle, il convient de tenir pleinement compte des limites de la force des Nations Unies et du fait que ces limites risquent d'être exposées avec brutalité. Face aux hostilités, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies risquent d'éprouver des difficultés ne serait-ce que pour atteindre leur pleine capacité opérationnelle si elles ne disposent pas de forces interopérables pouvant être déployées rapidement, d'une logistique solide, d'une véritable structure de commandement et de contrôle et de troupes de réserve immédiatement disponibles, autant d'éléments inexistantes ou n'ayant bénéficié à ce jour d'aucun investissement. Dans ce contexte, et compte tenu de ces lacunes, le Groupe estime que le Conseil de sécurité devrait envisager l'intervention d'autres acteurs, par exemple une coalition ponctuelle d'États Membres ou des acteurs régionaux, qui seraient mieux placés pour assumer le rôle de premiers intervenants. Ces autres acteurs seront probablement en mesure d'intervenir plus rapidement que l'ONU, avec des moyens plus importants et les structures de commandement et de contrôle nécessaires pour mener à bien durablement des opérations de combat.

Lutte antiterroriste et coercition

119. Le Groupe estime que, de par leur nature et leur composition, les missions de maintien de la paix des Nations Unies ne sont pas adaptées pour mener des opérations militaires de lutte antiterroriste. Elles ne disposent pas du matériel, des renseignements, des moyens logistiques, des capacités et de la formation militaire spécialisée nécessaires, entre autres aspects. Les opérations militaires de lutte antiterroriste devraient être entreprises par le gouvernement hôte, une force régionale compétente ou une coalition ad hoc approuvée par le Conseil de sécurité.

120. Toutefois, les missions des Nations Unies qui sont exposées à des menaces asymétriques doivent recevoir les moyens et la formation requis pour y faire face. De plus, un concept d'opérations approprié et des règles d'engagement et de comportement sont nécessaires pour qu'elles puissent assurer leur protection et s'acquitter de leur mandat, notamment en adoptant une attitude préventive et proactive et en se montrant déterminées à employer la force de manière stratégique pour protéger les civils et le personnel des Nations Unies. Les pays fournisseurs de

contingents ou de personnel de police doivent être tenus pleinement informés des conditions dans les zones d'opérations et des résultats des évaluations de la menace, fournir les capacités requises et faire preuve de la volonté politique nécessaire pour lutter contre les aléas sous le commandement et le contrôle clair et uniforme des Nations Unies.

121. Le Groupe reconnaît qu'il appartient au Conseil de sécurité d'autoriser les opérations de maintien de la paix des Nations Unies à mener des activités coercitives, notamment des opérations offensives ciblées, comme ce fut le cas par exemple en Somalie en 1993 et en République démocratique du Congo en 2013. Dans ces cas-là, les opérations n'utilisent plus la force de manière tactique, proactive et préventive aux fins de protéger les civils et le personnel des Nations Unies mais adoptent une attitude radicalement différente consistant à mener des actions offensives afin d'affaiblir, de neutraliser ou de vaincre un adversaire.

122. Le Groupe estime qu'il convient d'envisager avec une extrême prudence de charger une opération de maintien de la paix d'effectuer des activités coercitives et que ces activités doivent être menées à titre exceptionnel et provisoire, en vue de contribuer à l'instauration d'une situation politique transparente, qui paraît être un objectif effectivement réalisable, et ce dans le plein respect du droit humanitaire international. Ce faisant, les forces des Nations Unies et la mission dans son ensemble risquent de devenir parties au conflit, et les conséquences, notamment sur le plan humanitaire, qui découlent inéluctablement de l'utilisation durable de la force devraient être prises en compte. Le Groupe considère, tout comme les agents humanitaires, qu'il faut continuer à faire clairement la distinction entre les opérations de maintien de la paix chargées de mener des missions de coercition et les acteurs et objectifs humanitaires.

123. Lorsqu'une opération de maintien de la paix est déployée alors qu'une force extérieure au système des Nations Unies mène parallèlement des opérations offensives, notamment de lutte antiterroriste, leurs activités respectives doivent s'appuyer sur une répartition des tâches précise et une définition claire des rôles. Dans ces cas-là, l'ONU doit rester fidèle à son engagement à faire respecter les droits de l'homme en toute impartialité. Après le départ des forces extérieures au système, il ne devrait pas être demandé à l'Organisation d'assumer des tâches résiduelles au-dessus de ses capacités.

Principes du maintien de la paix

124. Certains États Membres, dont plusieurs des principaux fournisseurs de contingents, ont déclaré au Groupe qu'ils étaient fermement convaincus de la nécessité d'adhérer aux trois principes fondamentaux du maintien de la paix, à savoir le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat. D'autres, en revanche, ont estimé que ces principes étaient dépassés et devaient être revus. Le Groupe a écouté attentivement chacun de ses interlocuteurs.

125. Le Groupe est convaincu que les principes fondamentaux du maintien de la paix aident énormément les opérations des Nations Unies à faire respecter effectivement les cessez-le-feu et les accords de paix. Il souligne toutefois que ces principes ne peuvent en aucun cas être invoqués pour justifier l'impuissance à protéger les civils ou à défendre la mission de manière proactive. De plus, les opérations de maintien de la paix de ces 20 dernières années, menées dans des

environnements de plus en plus instables, ont montré qu'il était nécessaire d'interpréter ces principes de manière plus souple et progressive.

126. Comme expliqué dans le rapport Brahimi, être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, alors que, dans certains cas, les parties ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur et l'autre la victime. On entend par impartialité l'adhésion aux principes consacrés par la Charte et aux objectifs d'un mandat qui repose sur ces principes. Sur le terrain, l'impartialité d'une mission se juge par sa détermination à réagir équitablement aux actions de différentes parties en fonction de la nature de l'action en question et non de la partie qui l'a commise. Les missions devraient protéger les civils indépendamment de l'origine de la menace. Elles devraient engager tous les acteurs à respecter les droits fondamentaux de la population locale et des combattants, quelle que soit leur affiliation. Elles devraient s'efforcer de trouver des solutions politiques qui tiennent compte des intérêts et des griefs légitimes de chacune des parties et de l'ensemble de la société.

127. Le « consentement des principales parties » était sans équivoque quand les soldats de la paix intervenaient dans un conflit interétatique ou dans une guerre civile entre des acteurs clairement identifiés en vue de faire respecter un cessez-le-feu ou un accord de paix. Dans les contextes actuels de gestion des conflits, où les affrontements se poursuivent et opposent plus que deux parties, il peut être difficile, pour des raisons pratiques, d'obtenir le consentement de parties autres que le gouvernement. Certes, le consentement du gouvernement est clairement essentiel au déploiement d'une mission, et il devrait s'exprimer avec davantage de vigueur. Un des objectifs principaux des missions reste toutefois d'obtenir et de conserver le consentement des autres parties, dans la mesure du possible. Cela confirme l'opinion du Groupe selon laquelle les opérations de maintien de la paix doivent à la fois s'inscrire dans le cadre d'un processus politique solide bénéficiant d'une large participation des Nations Unies et s'efforcer continuellement, en adoptant une attitude impartiale, d'amener les parties à accepter leur rôle et leur présence.

128. La « légitime défense » est une notion largement reconnue et clairement définie dans les règles d'engagement et de comportement de l'ONU. Toutefois, il convient de clarifier le concept de « défense du mandat » en précisant pour quelles tâches l'emploi de la force peut se révéler nécessaire. Cela devrait notamment être toujours le cas de la protection des civils, que les missions devraient assurer de manière proactive. La force militaire doit être utilisée de manière appropriée pour faire face à différentes menaces, depuis la dissuasion et la coercition à des fins d'endigement jusqu'à l'affrontement direct, en particulier lorsque les civils ou les soldats de la paix sont en danger. Il se peut que les soldats des Nations Unies n'aient pas à employer la force si les assaillants potentiels perçoivent ou savent que la mission a les moyens de réagir vigoureusement en cas d'attaque et est déterminée à s'en servir.

129. Le Groupe considère que les conclusions exposées ci-dessus de son analyse des principes du maintien de la paix sont justifiées, au vu des difficultés auxquelles sont désormais confrontées les missions des Nations Unies. Les documents de doctrine du Secrétariat, élaborés en consultation avec les États Membres, vont largement dans le même sens. Le Groupe fait néanmoins observer que, en définitive,

les besoins de chaque mission ne sont pas précisés dans la doctrine mais dans les états des besoins par unité, les directives à l'intention des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et les règles d'engagement et de comportement, lesquels doivent être clairs et propres à chaque mission. La décision de fournir du personnel ou non doit reposer sur une bonne compréhension des besoins de chaque mission. On ne peut permettre que des désaccords sous-jacents en matière de doctrine perturbent la chaîne de commandement et jettent la confusion au moment du déploiement des unités. Il est dans l'intérêt de tous, du Conseil de sécurité et du Secrétariat comme des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police, que chaque soldat sur le terrain comprenne bien les tâches qui lui sont confiées et soit résolu à les exécuter. À cet égard, le Groupe souligne qu'il importe de mener des consultations triangulaires dès le début et tout au long de la mission (voir par. 188 à 191), l'objectif étant d'assurer une compréhension commune du mandat de la mission, de l'évaluation de la menace et des besoins. Si ces éléments sont respectés, les pays qui envisagent de fournir des contingents seront en mesure de décider en toute connaissance de cause de fournir ou non du personnel à une opération donnée.

130. En ce qui concerne l'emploi de la force à des fins de paix et de protection, le Groupe recommande ce qui suit :

a) **Selon que de besoin, les États Membres devraient veiller à ce que les opérations de maintien de la paix disposent de contingents qui auront une formation appropriée ainsi que du matériel, et des capacités habilitantes nécessaires pour faire face aux menaces et employer la force proactivement en cas de légitime défense ou pour protéger les civils et dissuader les « fauteurs de troubles », dans les limites de leur mandat;**

b) **Lorsque des opérations de maintien de la paix sont déployées alors qu'il n'existe pas de processus de paix viable, le Conseil de sécurité, le Secrétariat, les acteurs régionaux et tous les États Membres devraient s'employer de manière proactive à faire progresser la recherche d'une solution politique, appuyer les autres facteurs propices à la réussite de la mission et réexaminer périodiquement la viabilité de cette dernière;**

c) **Les missions des Nations Unies ne devraient pas être chargées de mener des opérations de lutte antiterroriste et, lorsqu'une mission est déployée alors que des forces actives dans la lutte antiterroriste sont présentes sur le terrain, les rôles respectifs de chacune devraient être clairement définis. Le Conseil de sécurité devrait veiller à ce que, lors du départ de ces forces, l'ONU n'ait pas à assumer des tâches résiduelles au-dessus de ses capacités.**

E. Préserver la paix

Repenser l'approche

131. Les processus de paix ne s'achèvent pas avec un cessez-le-feu, un accord de paix ou une élection. Ces faits marquants en constituent simplement une étape, plutôt que l'aboutissement. En réalité, ils pourraient correspondre à des moments de grande vulnérabilité, au cours desquels les belligérants sont en proie à des incertitudes au sujet de la transition à assurer et les fauteurs de troubles se

mobilisent. Or, c'est l'heure que choisissent souvent les acteurs internationaux pour porter leur attention ailleurs.

132. Une vigilance et une action politiques internationales soutenues sont des plus nécessaires dans ces phases critiques. Il est essentiel, pour consolider la paix et éviter de replonger dans le conflit, de maintenir et de redynamiser l'élan politique, de s'attaquer aux causes profondes du conflit, d'ancrer et d'élargir les processus de paix par une participation sans exclusive et de promouvoir la réconciliation et l'apaisement. Consolidation de la paix ne veut pas dire édification de l'État; il s'agit de deux activités distinctes mais interdépendantes. La difficulté pour les opérations de paix est de contribuer à maintenir la paix, le temps qu'un effort à long terme, souvent générationnel visant à renforcer les institutions, s'engage.

133. La communauté internationale a aidé divers pays à consolider la paix, ce qui, dans certains cas notamment, comme celui de la Sierra Leone et du Timor Leste, a été un succès. La Commission de consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix s'attachent à mieux soutenir cette entreprise commune. Ces mécanismes et opérations de paix des Nations Unies, tout comme d'autres acteurs, ont cependant besoin de tirer les enseignements des expériences passées et de combler plusieurs insuffisances qui continuent de marquer bien des politiques internationales actuelles.

Sept insuffisances

134. **État d'esprit.** Les pays qui sortent d'un conflit ne sont pas des tables rases et leurs populations ne sont pas des « projets ». Ce sont les principaux agents de la paix. Or, l'approche de la communauté internationale repose souvent sur des modèles génériques qui ne tiennent pas compte des réalités nationales. Elle fait généralement abstraction des mécanismes ou institutions et réseaux informels d'assistance mutuelle qui assurent la prestation de services et jouissent de la confiance des collectivités au sein desquelles les femmes jouent un rôle important. Les initiatives en faveur de la préservation de la paix doivent s'appuyer sur ces institutions et la résilience et les processus de réconciliation des communautés locales, et non les saper.

135. **Objectifs prioritaires définis par les pays.** Lorsque les pays énoncent leurs priorités et qu'elles suscitent une forte adhésion nationale, elles doivent être respectées. Ce n'est très souvent pas le cas. À titre d'exemple, les pays du Groupe g7+, réunissant 18 États fragiles et touchés par un conflit, ont dégagé cinq objectifs essentiels sur la base de leur expérience : a) politique légitime; b) sécurité; c) justice; d) fondements économiques; et e) recettes et services. Ces objectifs ont été repris dans le *Rapport sur le développement dans le monde de 2011 : conflits, sécurité et développement*¹¹ qui mettait l'accent sur l'importance que revêtaient des politiques, une sécurité, une justice et des emplois « assez inclusifs » dans des pays touchés par un conflit. Pourtant ce sont ces mêmes fonctions clefs de l'État, qui recueillent le soutien le plus faible de la communauté internationale, avec moins de 5 % du montant total de l'aide publique au développement (APD) accordé à la politique, à la sécurité et à la justice. Au sujet des effets de l'APD, il convient d'indiquer que les communautés où la violence et l'instabilité sont à leur plus haut

¹¹ Banque mondiale (Washington, 2011).

niveau sont celles qui ont le moins de chances de voir leurs modes de vie s'améliorer¹².

136. **Modèles axés sur l'offre et approches techniques des réformes.** Les acteurs internationaux apportent souvent une aide destinée à « renforcer » les institutions, notamment par le biais de conseils sur les cadres législatifs et réglementaires, l'infrastructure et le matériel institutionnels, la formation et le mentorat. Or, leurs modèles tendent à ne pas tenir compte de facteurs cruciaux. Les « nouvelles » institutions subissent généralement de vives pressions de la part d'intérêts politiques et s'exposent à la corruption de puissants groupes. Les réformes peuvent être adaptées et soigneusement examinées dans le cadre de ces dynamiques politiques. Une attention toute particulière devrait être prêtée à des domaines sensibles tels que la sélection et la formation des membres de la police, les programmes de désarmement et de démobilisation et l'établissement de priorités et l'ordonnancement des services aux différents districts ou communautés.

137. **Aspect budgétaire négligé.** À quelques exceptions près, les contributions versées par les donateurs à la plupart des pays où des opérations de paix des Nations Unies sont déployées, et notamment pour financer des priorités essentielles à la consolidation de la paix, baissent fortement. Si la tendance à l'aversion pour les risques se poursuit, les menaces qui en découleront pour la paix s'accroîtront. L'action de la communauté internationale exacerbe parfois ce problème en créant de vastes institutions dont les frais de personnel et de fonctionnement ne peuvent pas être intégrés dans des budgets nationaux. Les réformes doivent être conçues sur la base de formules réalistes de création de revenus. À mesure que se creuse l'écart entre les institutions mises en place et les recettes qu'elles produisent, leur fonctionnement en pâtit, et la propagation de la corruption s'accroît dans ces « nouvelles » institutions d'État généralement sous-financées.

138. **Défaut de planification stratégique, de coordination et d'intégration.** Malgré s'être maintes fois engagés à œuvrer différemment, les Nations Unies et d'autres partenaires internationaux continuent d'apporter aux pays touchés par un conflit une aide à court terme, mal coordonnée, ponctuelle et liée à de multiples cadres de financement. Ces problèmes sont particulièrement aigus dans le secteur de la sécurité qui est d'une importance cruciale dans la consolidation de la paix. Les priorités doivent être peu nombreuses, reposer sur une évaluation conjointe, être coordonnées et ordonnées sur la base de ce qu'il est réaliste au pays de mettre en œuvre.

139. **Concentration sur la capitale et ses élites.** Les processus de paix et les efforts d'édification de l'État tendent à se concentrer sur la capitale et sur une faible élite constituée de dirigeants politiques et de fonctionnaires. Cela peut prendre des années avant que de précieux dividendes de la paix tels que des emplois et des moyens d'existence filtrent de ce cercle restreint. Ces efforts peuvent être momentanément couronnés de succès, mais le degré de marginalisation économique et sociale dans son ensemble peut persister, voire empirer. Ce qui est particulièrement inquiétant, ce sont les groupes dont l'inclusion et la réinsertion sont au cœur de tout processus de paix, notamment les anciens soldats démobilisés, les ex-milices et ex-rebelles, les réfugiés et les personnes déplacées, et qui sont

¹² Organisation de coopération et de développement économiques, *États de fragilité 2015 : réaliser les ambitions de l'après-2015* (Paris, publications de l'OCDE, 2015).

souvent très touchés. Leur marginalisation persistante peut menacer la viabilité de la paix à court et à plus long terme.

140. **Ne pas causer de préjudice : réconciliation et confiance.** Les actions de réconciliation et les efforts visant à rétablir la confiance entre les dirigeants et leurs sociétés doivent être menés à l'initiative du pays. Un encadrement politique et un mode de gouvernance efficace sont nécessaires à l'aménagement d'un espace où un dialogue ouvert à tous peut s'instaurer en toute sécurité. La société civile, les dirigeantes et les chefs religieux doivent être à l'avant-garde de ces processus, en encourageant à la fois les communautés et les responsables à tourner le regard vers l'avenir et à entamer le dialogue, la réconciliation et l'apaisement. L'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale devraient susciter et soutenir ce travail, notamment en favorisant le respect du principe de responsabilité et l'aide aux victimes.

141. Pourtant, des réformateurs enthousiastes pourraient ne pas comprendre que leurs propres efforts puissent s'inscrire en porte-à-faux avec les processus de réconciliation et de rétablissement de la confiance. Des prescriptions conduisant à une compétition électorale prématurée ou se déroulant dans un climat de dissensions ou à des querelles constitutionnelles pourraient exacerber les controverses du passé. Les programmes d'aide internationale peuvent être source de tensions au sein de communautés et entre elles dans les cas où ils semblent procurer des dividendes de la paix de manière sélective. Les populations locales sont souvent profondément préoccupées par les perspectives d'accroissement de l'aide accordée aux institutions étatiques, surtout lorsque l'État est perçu comme terni par la corruption ou par une politique d'exclusion. L'apport d'un soutien aux programmes et institutions publiques dotés d'une certaine légitimité aux yeux des communautés est crucial au maintien de la paix.

Rôle du système des Nations Unies

142. L'ONU devrait, dans son rôle mobilisateur, susciter et aider à soutenir l'engagement politique d'importants acteurs internationaux tels que les groupes de contact, les partenariats régionaux et les membres du Conseil de sécurité. Au-delà de sa représentativité universelle, c'est l'aptitude de l'ONU à refléter les préoccupations, la culture et la dynamique du pays concerné qui déterminera l'efficacité de sa capacité de mobilisation.

143. Le Représentant spécial et/ou l'Envoyé spécial du Secrétaire général dont l'action dans le pays s'inscrit dans le cadre de l'appui aux efforts de coordination du gouvernement, devrait aider à réunir des parties prenantes internationales autour d'une « grande table », y compris des acteurs régionaux et sous-régionaux, des institutions financières internationales, l'équipe de pays des Nations Unies et des États Membres intéressés. Les aspects du conflit liés à la sécurité, aux ressources politiques, socioéconomiques et naturelles et autres devraient être analysés par le biais d'évaluations conjointes et les facteurs potentiels de conflit recensés parallèlement aux capacités et aux résiliences locales sur lesquelles il est possible de s'appuyer. Cela peut aider à établir une feuille de route politique, un cadre de coordination et une répartition des tâches entre les acteurs pertinents.

144. Les partenariats entre l'Organisation des Nations Unies et des institutions financières internationales, tout comme la mise en œuvre effective du cadre de partenariat ONU-Banque mondiale devraient être systématisés compte tenu de

l'importance qu'ils revêtent. Le modèle à deux guichets des fonds d'affectation spéciale multipartites (c'est-à-dire les guichets administrés par l'ONU et la Banque mondiale) devrait être considéré comme une pratique de référence. Les évaluations des dépenses publiques qu'effectuent l'ONU et la Banque mondiale dans les secteurs de la sécurité et de la justice pour leur permettre de gagner en efficacité et transparence sont des domaines de coopération prometteurs. La lutte contre la corruption est un autre domaine de coopération à privilégier.

145. S'il est vrai que l'Organisation des Nations Unies est à même de mobiliser et d'aider à coordonner l'action d'autres groupes, elle doit donner l'exemple en intégrant mieux ses propres efforts dans toute leur diversité, tant au Siège que sur le terrain. Sans un solide soutien du Siège, les activités de coordination sur le terrain se heurtent à des difficultés majeures. Les missions devraient œuvrer étroitement avec les équipes de pays des Nations Unies. En outre, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies ne sont pas toujours disposés à privilégier des aspects clés de la consolidation de la paix ou en mesure d'en obtenir les meilleurs résultats et comptent sur un financement volontaire qui souvent fait défaut ou ne cadre pas avec des mandats du Conseil de sécurité. Pour relever ces défis, les missions et les équipes de pays des Nations Unies ont besoin d'un meilleur ensemble de mécanismes de financement qui puisse les aider à s'unir dans leur action et à améliorer les effets qui en découlent, notamment en accroissant le soutien accordé au Fonds pour la consolidation de la paix, en capitalisant mieux les fonds de financement communs au niveau du pays et au sein des budgets des missions, en finançant les programmes relevant des tâches prescrites au titre de l'appui en faveur de la consolidation de la paix.

146. Pour renforcer l'intégration, il faudrait que des évaluations conjointes des Nations Unies, une planification intégrée et une répartition convenue des responsabilités soient instituées. Si des décisions sur l'intégration structurelle doivent être adoptées au cas par cas, la cohérence stratégique sur le terrain doit par contre être assurée.

147. Au Siège de l'ONU, le Secrétaire général devrait redoubler d'efforts pour intégrer tous les rouages du système des Nations Unies, objectif qui ne saurait être atteint sans un encadrement solide du Siège au niveau de tous les départements compétents ainsi que les organismes, fonds et programmes, et des modalités d'appui efficaces.

148. Le développement économique équitable et sans laissé-pour-compte est un pilier de la consolidation de la paix. L'ONU devrait tenir compte des aspects économiques, notamment des moyens d'existence et des emplois ainsi que de la gestion transparente et responsable des ressources naturelles, dont les recettes, les terres et les services de base, notamment dans les zones de conflit. Le Sommet des Nations Unies en vue de l'adoption du programme de développement pour l'après-2015 et son objectif 16¹³, préconisant la promotion de sociétés pacifiques et ouvertes devrait être soutenu pour rendre cette priorité encore plus incontournable.

¹³ L'objectif 16 du programme de développement de l'après-2015 prévoit ce qui suit : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes » (voir A/68/970 et Corr.1).

149. En ce qui concerne le rôle du système des Nations Unies dans la consolidation de la paix, le Groupe recommande :

a) Que l'ONU exploite son rôle mobilisateur pour aider à susciter et à maintenir la volonté politique internationale nécessaire à la préservation de la paix et à sous-tendre une action internationale coordonnée;

b) Que les Représentants spéciaux et/ou Envoyés spéciaux du Secrétaire général réunissent des parties prenantes internationales et procèdent avec des acteurs nationaux à des évaluations conjointes qui permettent de définir une feuille de route politique et un cadre de coordination, ainsi qu'un train de mesures et une nette répartition des tâches à l'appui des efforts déployés pour contribuer à la consolidation de la paix;

c) Que le Secrétaire général, avec le concours des États Membres, s'attache à intégrer tous les rouages du système de manière à obtenir une réaction globale face aux besoins naissants du pays en conflit;

d) Que les responsables des Nations Unies bénéficient du soutien nécessaire et soient responsables de leur efficacité collective;

e) Que le Secrétaire général et les États Membres envisagent, afin d'accroître le soutien qu'apporte le système des Nations Unies à la consolidation de la paix :

i) De renforcer le guichet de la filière rapide de fourniture des ressources (Mécanisme de financement des interventions rapides) du Fonds pour la consolidation de la paix, en s'appuyant sur une vision claire des Nations Unies, une plus grande souplesse de ses partenaires d'exécution et des procédures d'approbation accélérée;

ii) De créer, au niveau des pays, des fonds communs de financement des Nations Unies liés à une feuille de route politique et à des stratégies intégrées;

iii) De préciser les aspects pratiques de la coopération entre les missions et les équipes de pays des Nations Unies, tels que le partage de locaux dans des zones reculées, y compris celui des coûts et les modalités de remboursement pour des services communs et d'autres aspects liés à l'appui et à l'administration;

iv) De permettre aux partenaires d'utiliser les contributions mises en recouvrement sur la base d'un avantage comparatif;

f) Qu'une évaluation indépendante des moyens dont disposent actuellement les organismes, fonds et programmes des Nations Unies pour aider à consolider la paix et de la manière dont ils pourraient être accrus soit effectuée, compte tenu de l'analyse et des recommandations du Groupe et du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation des Nations Unies.

Rôle des opérations de paix des Nations Unies

150. Les opérations de paix devraient assurer le respect de la maîtrise nationale des activités par le pays hôte et des points de vue de ses populations dans l'ensemble des efforts déployés en vue de consolider la paix. Cela est particulièrement

important lorsque les mandats du Conseil de sécurité ne reposent pas sur des engagements pris par les parties dans le cadre d'un accord de paix. Un processus d'établissement de mandat bien ordonné, comme indiqué au paragraphe 184 du présent rapport, contribuerait à combler certaines de ces lacunes et à rendre plus efficaces et applicables des mandats adaptés aux missions. Des priorités plus réduites, des tâches plus restreintes et un meilleur ordonnancement devraient être l'objectif fixé.

151. À partir d'une démarche axée sur l'échelonnement, le Représentant spécial du Secrétaire général et l'encadrement de la mission devraient être investis des pouvoirs voulus et bénéficier du soutien nécessaire pour évaluer, par le biais de consultations élargies avec des acteurs nationaux, des équipes de pays des Nations Unies et des acteurs internationaux, le cadre et l'ensemble de mesures le plus approprié pour aider à consolider la paix, en procédant à leur examen au moment du renouvellement du mandat. L'assortiment de mesures devrait constituer la base d'un accord entre l'ONU et le gouvernement hôte. Le Représentant spécial devrait informer le Conseil de sécurité de l'évolution de la situation et du calendrier des ajustements à apporter au mandat.

152. La plupart des missions disposent à l'heure actuelle d'un seul outil d'exécution des tâches civiles : postes de personnel. Cela peut certes assurer une forte présence sur le terrain, mais l'incapacité d'harmoniser cette présence avec un soutien opportun et modeste en faveur de programmes constitue une politique à courte vue et mène à des occasions manquées. Que ce soit en rapport avec la formation de forces de police, le système pénitentiaire ou le soutien aux autorités locales, le Groupe s'est systématiquement entendu dire qu'un faible appui à des programmes pouvait contribuer à renforcer les capacités et à obtenir de meilleurs résultats dans le cadre de l'application d'un mandat. Ce type de soutien se limite pour le moment à des projets à effet rapide et aux indemnités de réinsertion prévues au titre du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration. D'autres éléments devraient pouvoir solliciter un appui de même nature, en fournissant les pièces justificatives et en établissant les rapports détaillés nécessaires. Le financement des programmes prévus dans le cadre des activités prescrites devrait être assuré par l'entité à même de garantir les meilleurs résultats, que ce soit la mission elle-même, l'équipe de pays des Nations Unies ou d'autres partenaires d'exécution.

153. Chaque mission devrait disposer de compétences locales, culturelles, linguistiques et nationales ou pouvoir les exploiter, assurer une participation régulière et structurée des communautés locales, y compris des femmes, des jeunes et des chefs religieux et autres, et identifier les ressources nécessaires à l'établissement d'études indépendantes des perceptions locales de la mission et des progrès accomplis dans la voie de la réalisation des objectifs de ladite mission, dans le cadre d'efforts de communication stratégiques.

154. La légitimité politique est au cœur de la paix durable. En recommandant la tenue d'élections, les conseillers devraient soigneusement examiner le calendrier, l'objectif et l'issue du scrutin étant d'assurer un partage du pouvoir politique de manière non exclusive et non de le concentrer. Les efforts visant à améliorer le mode de gouvernance devraient tendre à surmonter une tradition de méfiance profonde entre gouvernements et groupes marginalisés, et, partant, à aider à rétablir une relation généralement rompue. Les femmes peuvent être à l'avant-garde de ces

efforts, en favorisant un processus de réconciliation nationale et d'apaisement et en invitant communautés et responsables à s'engager à signer un nouveau pacte social.

155. Les gouvernements font face à des exigences populaires croissantes en matière de lutte contre la corruption. Une opération de paix des Nations Unies devrait veiller à ce que son analyse de pays englobe la dynamique et les causes de la corruption, préconise que l'attention requise soit consacrée à ce fléau et prévoit un soutien politique en faveur de ceux qui fournissent une assistance technique dans ce domaine. Cela devrait s'étendre aux activités que mène la société civile pour assurer la transparence et la responsabilité.

156. Les opérations de paix devraient s'intéresser de près à la dynamique communautaire, particulièrement dans les zones de conflit, en déployant des bureaux locaux aussi largement que les conditions de sécurité le permettent. Elles devraient maintenir des relations aussi étroites que possible avec les communautés et soutenir les initiatives nationales de développement rural et local. Les missions devraient prêter leur concours au règlement de conflits locaux et aider les communautés à s'engager dans la voie de la réconciliation.

157. Une opération de paix des Nations Unies ne peut pas s'attaquer à tous les domaines du système judiciaire et des efforts conjugués de la part de l'ONU sont nécessaires pour obtenir des résultats durables. La justice, l'état de droit et les droits de l'homme sont des éléments interdépendants de l'action des opérations de paix des Nations Unies et des équipes de pays des Nations Unies et doivent être examinés de manière intégrée. Trop souvent, l'ONU a abordé la justice et l'état de droit, d'une part, et les droits de l'homme, de l'autre, comme des domaines d'activité distincts. Cela a parfois conduit à des programmes visant à renforcer les moyens de promotion de l'état de droit sans accorder l'attention requise aux droits de l'homme, qui constituent un aspect clef de la réforme institutionnelle. Il faut également s'employer à examiner la chaîne des institutions qui doivent collaborer de manière efficace, notamment les tribunaux, les parquets et la police. Des progrès accomplis à un bout de la chaîne judiciaire sont généralement entamés par les échecs ou retards subis à l'autre bout. Des conditions de détention inhumaines peuvent devenir des foyers de tension, sources d'émeutes et de radicalisation et ont besoin que la mission s'y penche. Les agents des systèmes judiciaire et pénitentiaire servant dans les missions doivent être choisis pour s'assurer que les conseils et le soutien fournis se prêtent à la situation.

158. Les opérations de paix des Nations Unies doivent veiller à ce que l'état de droit œuvre à la protection des droits de l'homme, notamment en s'attaquant à l'impunité à l'aide de mécanismes appropriés de justice transitionnelle dans des situations où des violations antérieures n'avaient pas été réglées et constitueraient une entrave à une paix durable.

159. Le secteur de la sécurité souffre sérieusement de ces lacunes et peut représenter la plus grande menace à la paix, ce qui nécessite de soutenir sa réforme de manière plus effective et coordonnée. Compte tenu de son rôle dans la formation de forces de police et dans le désarmement, la démobilisation et la réintégration, l'ONU peut et doit jouer un rôle de mobilisation et de coordination dans la réforme du secteur de la sécurité, si elle y est invitée par le gouvernement, en veillant à ce qu'une action de réforme cohérente soit menée dans tous les secteurs de la sécurité, comme l'a affirmé le Conseil de sécurité dans sa résolution 2151 (2014). L'ONU ne dispose cependant pas des moyens techniques nécessaires pour appuyer la réforme

du secteur de la défense. Toutefois, compte tenu des intérêts stratégiques des acteurs bilatéraux dans le secteur de la défense, une telle action de réforme devrait cadrer avec la coordination globale de la réforme du secteur de la sécurité, contribuant à la consolidation de la paix.

160. En ce qui concerne le rôle des opérations de paix des Nations Unies à l'appui de la consolidation de la paix, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétaire général prévoie dans les projets de budget des missions des ressources de programme là où elles sont nécessaires à l'exécution effective des tâches prescrites. Ce financement des programmes devrait être assuré par l'entité à même d'obtenir les meilleurs résultats, qu'il s'agisse de la mission même, de l'équipe de pays des Nations Unies ou d'autres partenaires d'exécution;

b) Que les opérations de paix des Nations Unies veillent à ce que leurs analyses de pays englobent la dynamique et les causes de la corruption, préconisent que l'attention requise soit accordée à ce fléau et prévoient un soutien politique en faveur de ceux qui fournissent une assistance technique dans ce domaine;

c) Que les opérations de paix des Nations Unies apportent un appui politique et opérationnel aux processus d'ouverture et de réconciliation nationale dans le cadre de la promotion d'une paix durable;

d) Que les représentants spéciaux du Secrétaire général s'assurent que les structures des missions et les mécanismes de coordination avec les équipes de pays des Nations Unies instaurent une approche intégrée de la justice, de l'état de droit et des droits de l'homme;

e) Que les missions soient disposées, lorsqu'il le leur est demandé, à jouer un rôle de mobilisation et de coordination dans la réforme du secteur de la sécurité.

Police des Nations Unies

161. Un service de police nationale crédible est essentiel à la consolidation de la paix dans des sociétés divisées, mais la police est souvent perçue comme un instrument de pouvoir et d'abus. La réforme et la formation des services de police après conflit est un défi majeur qui ne saurait être relevé en l'espace de quelques années seulement. Il faut pour cela effacer les vestiges de la politisation de la sécurité et d'un passé d'abus. Il y a également lieu de faire preuve de réalisme quant à ce qu'il est possible de réaliser à l'aide d'une opération la paix pendant la durée de son déploiement.

162. La création de services de police et d'autres organes de répression nécessite plus qu'une réforme et une formation de la police. L'établissement du ministère de tutelle, ainsi que des institutions clefs qui en relèvent, est crucial au soutien et à l'orientation politiques, au contrôle de la gestion ainsi qu'aux cadres budgétaires et juridiques. Le renforcement des capacités doit porter non seulement sur des questions opérationnelles, mais également sur un large éventail de fonctions liées à la gestion et à l'administration. Il ne peut s'effectuer isolément d'autres institutions de la chaîne de justice pénale ni des mécanismes de contrôle interne et externe, tels que les organes de discipline interne et parlementaires, judiciaires et de défense des

droits de l'homme. Les policiers des Nations Unies ne sont généralement pas formés pour assurer la réforme de la police et le modèle de déploiement à court terme des unités de police des Nations Unies est axé sur l'offre et inadapté au renforcement des capacités. Un changement majeur d'approche s'impose.

163. L'instauration de relations de partenariat avec d'autres acteurs, coordonnées par un encadrement national dynamique et responsable, sera primordiale. La composition des éléments de la Police des Nations Unies devrait refléter, là où le mandat le prescrit, l'insuffisance des moyens nationaux et figurer dans les études relatives aux capacités de la police, en s'appuyant sur de nouvelles formes de contributions d'unités de police à ce processus de renforcement. Parmi les exemples de nouvelles formes de contributions d'effectifs de police, on peut citer notamment l'utilisation d'experts civils comme spécialistes de la police à Timor-Leste; des équipes spécialisées en Haïti, liées à la formation en cours; et des équipes de formation de policiers de la région pour constituer la Police des Nations Unies au Soudan du Sud avant la crise. Des moyens analogues et des compétences spécialisées à plus long terme devraient également être intégrés dans les effectifs des missions prévues pour aider à former des services de police. Des capacités civiles, des équipes spécialisées et des mesures connexes devraient être incorporées dans les nouvelles modalités de planification, de recrutement, d'orientation et de formation de la police. Pour accroître l'efficacité et la portée des moyens d'intervention, les pays fournisseurs d'effectifs de police devraient être encouragés à porter la durée des cycles de relève à douze mois. Le choix des systèmes et modes de police du pays hôte doit être respecté.

164. Un cadre d'orientation stratégique axée sur les activités de police des Nations Unies couvrant politique et directives dans des domaines clefs, dont le renforcement des capacités, devrait être élaboré d'urgence avant tout. Les activités de formation des services de police s'inscrivant dans le cadre d'opérations de paix des Nations Unies devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques, compte tenu de l'évaluation qu'en auront le gouvernement et la société civile. Pour mettre en œuvre cette nouvelle approche, une fois arrêtée, il faudra examiner l'organigramme, les ressources humaines et les capacités de la Division de la police du Secrétariat.

165. L'adoption d'une démarche soucieuse d'équité entre les sexes en matière d'activités de police est essentielle pour servir d'exemple aux homologues nationaux et pour mieux protéger les civils. Le Secrétariat et les États Membres doivent élaborer une stratégie assortie de mesures concrètes pour accroître le pourcentage de policières déployées dans le cadre d'opérations de paix des Nations Unies, en particulier des officiers féminins de rang supérieur. Les États Membres doivent intensifier ces efforts à la fois par le biais d'un recrutement générique et par l'affectation d'un personnel spécialisé aux unités de protection des femmes et des enfants contre la violence sexuelle. Les éléments de la police doivent coordonner étroitement leurs activités avec celles des conseillers pour la protection des femmes, des conseillers spécialistes de la problématique hommes-femmes et des conseillers pour la protection des enfants au sein de la mission.

166. Les éléments de la police se heurtent souvent à une situation liée à la montée de la criminalité transnationale organisée. Les missions doivent acquérir des compétences dans ce domaine, quand il le leur est demandé, et ce, en partenariat avec d'autres, pour renforcer les moyens d'intervention de la police nationale. Il

s'agit également d'un problème qui se pose à l'échelle de la mission et qui constitue un risque stratégique pour la consolidation de la paix. La montée de la criminalité et la prolifération d'armes de petit calibre sont également des caractéristiques de nombre de situations d'après conflit qui exigent des solutions multiformes.

167. Les unités de police constituées sont utilisées par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour exécuter des opérations tactiques conjointes dans le domaine de la gestion de l'ordre public, fournir des services d'appui en matière de sécurité aux organismes de répression du pays hôte, et assurer la protection des civils, du personnel et des installations des Nations Unies et des tâches de sécurisation dans les missions en phase de transition. Compte tenu de la capacité limitée qu'ont les pays de fournir ces unités en temps voulu, l'ONU a du mal à étendre la base de leur contribution et à s'assurer qu'elles répondent à toute la définition des besoins et des normes des unités de police pendant la durée de leur déploiement sur le terrain. Des mécanismes de partenariat plus dynamiques entre fournisseurs potentiels et pays donateurs, ainsi que des accords de mobilisation des capacités disponibles des unités de police constituées dans le domaine du maintien de l'ordre public, pourraient aider à cet égard. En outre, des améliorations sont à apporter à l'élaboration de la phase de prédéploiement et au contrôle de l'état de préparation opérationnelle des unités de police constituées de façon à ce qu'elles répondent à toute la définition des exigences et des besoins en matière de formation requis pour l'exécution de leurs tâches, et ce, dans le respect des normes en vigueur.

168. En ce qui concerne les activités de police des opérations de paix des Nations Unies, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat dégage des orientations et définissent des activités de formation pour mieux contribuer au développement et à la réforme des services de police nationale. Les stratégies des Nations Unies en matière de police devraient reposer sur les évaluations des moyens dont dispose le pays, être reflétées dans la planification de la mission, sa dotation en effectifs et le recrutement de son personnel et prévoir des équipes spécialisées et l'utilisation d'experts civils à long terme;

b) Que les pays fournisseurs d'effectifs à l'appui de la formation et de la réforme des services de police soient encouragés à porter la durée des cycles de relève à douze mois pour accroître l'efficacité et la portée du renforcement des capacités;

c) Que le Secrétariat achève l'élaboration du cadre d'orientation stratégique sur les activités de police des Nations Unies en cours et prévoie des ressources correspondant aux besoins de sa mise en œuvre;

d) Que l'encadrement de la mission suive et évalue constamment les initiatives de formation des services de police, en tenant compte de l'évaluation qui en aura été faite par le pays hôte et la société civile;

e) Que le Secrétariat étende la base de contribution des effectifs de police et de ses partenariats avec des donateurs et organisations régionales, aide les pays fournisseurs d'éléments de police à mieux préparer leur phase de prédéploiement et à améliorer les résultats et la supervision (gestion), notamment le respect des politiques et normes établies, pour accroître la disponibilité et l'efficacité des unités de police constituées;

f) Que l'organigramme, la dotation en effectifs et les moyens de la Division de la police soient revus pour mieux cadrer avec de nouvelles stratégies à l'appui des services de police nationale.

Stratégie de retrait

169. Les opérations de paix des Nations Unies doivent, dès le départ, s'attacher à ancrer la paix de manière à faire de leur soutien une activité dépassée. Les progrès accomplis par rapport à l'assortiment de mesures arrêtées avec le gouvernement hôte, ainsi qu'il ressort du paragraphe 151, devraient être régulièrement évalués, en adaptant le mandat et le soutien de l'ONU à l'évolution de la situation sur le terrain au fil du temps. Il peut s'agir d'une série de critères soigneusement sélectionnés, axés sur des efforts susceptibles de mieux renforcer, élargir et consolider la paix et appelés à servir de base à un processus de transition et de retrait, élaboré en étroite coopération avec des homologues nationaux et des partenaires régionaux, entre autres. Pendant toute leur durée, les missions doivent s'attacher à éviter de créer des types de dépendance ou d'écarter des partenaires nationaux d'une manière qui puisse entraver plutôt qu'accélérer ces efforts.

170. La planification des missions en phase de transition devrait s'effectuer avec la participation étroite des autorités nationales et comprendre le recyclage et le placement des administrateurs recrutés sur le plan national. Elle devrait également tenir compte des effets économiques que le départ de la mission pourrait engendrer et s'employer à les atténuer. Un engagement politique ultérieur, des arrangements en matière de sécurité ou des garanties « au-delà de l'horizon » pourraient être requis de la part de partenaires régionaux, internationaux ou autres. Les missions devraient d'emblée établir des liens de partenariat avec d'autres entités des Nations Unies de manière à faciliter le transfert de responsabilités à de futures présences des Nations Unies, telles que le bureau de pays du même nom. Toute tâche résiduelle doit bénéficier de ressources adéquates et un plan de transition global être mis en place à cet effet.

III. Donner aux missions l'autonomie nécessaire

A. Définir une orientation claire et un objectif commun

1. Analyse et stratégie

171. Pour que les missions gagnent en autonomie, elles doivent en premier lieu être bien conçues, et ceci longtemps à l'avance, au Siège. À cette fin, l'Organisation a besoin d'un effectif de base chargé de l'analyse et de l'évaluation stratégiques, lesquelles permettront de définir de possibles plans d'action pour les principaux responsables des missions.

172. Actuellement, les capacités du Secrétariat sont limitées en ce qui concerne l'évaluation des rapports de l'Organisation, complétés par des informations externes et tirées du domaine public, destinée à étayer l'évaluation des conflits et la planification et l'élaboration de stratégies et de politiques. Ces activités doivent être menées par des analystes professionnels ayant accès à des connaissances thématiques à l'échelle du système, notamment sur les dimensions économiques, historiques, culturelles et anthropologiques des conflits ainsi que sur la question des

ressources dans le cadre des conflits, et nécessitent par ailleurs des analyses des disparités entre les sexes et de la question des droits de l'homme ainsi qu'une évaluation des menaces pesant sur les populations civiles et sur le personnel des Nations Unies. Les officiers traitants du Secrétariat sont accablés par le nombre des dossiers et, lorsqu'une crise éclate et qu'une mission est déployée, ils sont souvent dépassés par les demandes quotidiennes d'appui aux missions et de production de documents d'information. Lorsque la responsabilité d'un dossier passe d'un département chef de file à un autre, les connaissances et l'expérience relatives à la situation d'un pays ou d'une région ne sont, elles, pas toujours transmises. À cela s'ajoute la difficulté qu'a toujours eue l'Organisation à établir des processus efficaces d'élaboration de politiques et de stratégies. Ni le Comité des politiques interdépartements, ni son prédécesseur, le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, n'ont pris avec constance les décisions nécessaires concernant les stratégies pour les pays.

173. Les carences des mécanismes d'élaboration de politiques, d'analyses et de stratégies du Secrétariat sont exacerbées par celles de la mise en œuvre des processus existants. Les Nations Unies ayant tendance à prendre part au règlement des conflits lorsque ceux-ci en sont déjà à un stade avancé, les délais d'élaboration de stratégies en réponse aux crises sont souvent très serrés. L'urgence dans laquelle elle doit élaborer les stratégies et planifier les missions pousse l'Organisation à entreprendre des missions d'évaluation préliminaire hâtives, tandis que les frictions administratives sapent souvent sa capacité de mettre à profit les connaissances spécialisées existantes, tant en interne qu'à l'extérieur. En raison de ces contraintes, les plans établis par le passé se sont souvent appuyés sur des hypothèses bâties à la hâte et des outils traditionnellement disponibles, plutôt que sur une analyse approfondie de la situation et des paramètres stratégiques clairs et spécifiques pour une mobilisation de l'Organisation dans son ensemble. Le Secrétariat doit démarrer l'analyse stratégique et la prise de décisions plus tôt et améliorer la qualité de ses analyses. L'Organisation a besoin d'effectifs, à l'échelle du système, ayant pour unique fonction de servir de centre institutionnel pour l'analyse stratégique et la planification dans le but d'éclairer les décisions prises par les hauts fonctionnaires et de déterminer la planification et l'action à mener ultérieurement. Ces effectifs devraient également être capables de mettre au point des solutions et des scénarios stratégiques en mettant à profit les connaissances spécialisées disponibles dans l'ensemble du système ainsi qu'à l'extérieur, de tester leur faisabilité et leur capacité d'atténuation des risques et d'évaluer leurs incidences sur le plan des ressources avant de proposer des recommandations aux organes exécutifs du Secrétariat. Le Groupe est d'avis qu'ils devraient faire rapport au Secrétaire général.

2. Planification des opérations de paix

174. Le Secrétariat devrait entamer la planification initiale des opérations de paix dès que sont prises des décisions concernant les objectifs stratégiques des Nations Unies pour une situation donnée et le type d'opération recommandée. Il s'agit là notamment de déterminer si des agents en tenue doivent être déployés et quelles zones ont besoin d'appui.

175. À chaque fois qu'une nouvelle mission est envisagée, le Secrétaire général devrait charger un haut fonctionnaire de diriger à temps plein ce processus et lui déléguer des pouvoirs. Cette personne devrait être, dans la mesure du possible, un haut responsable de la future équipe de direction de la mission, voire le

Représentant spécial du Secrétaire général prévu. Elle devrait jouir du soutien d'une équipe de planification intégrée libre de toute autre attribution, financée le plus tôt possible grâce à une autorisation d'engagement de dépenses préalable au mandat, et composée de fonctionnaires recrutés dans l'ensemble du système sur la base de leurs connaissances spécialisées sur les pays concernés.

176. Tout au long du processus de planification, le Secrétariat doit s'assurer que son analyse de la situation est déterminée non pas par une évaluation de ce que les acteurs politiques – que ce soit dans le pays hôte ou au Siège de l'ONU – seraient prêts à accepter, mais par une juste compréhension de la situation, des besoins, des possibilités et des contraintes. L'équipe de planification devrait collaborer étroitement avec les organisations régionales qui pourraient être concernées et un accord devrait être conclu sur le rôle et la nature de leur partenariat au cours du processus de planification. Grâce à une planification en deux temps, exposée au paragraphe 184 ci-dessous, le Secrétariat établirait une présence initiale sur le terrain, qui, tout en apportant une aide initiale, permettrait d'entamer le dialogue avec le Gouvernement et la société civile, d'entreprendre une analyse plus approfondie de la situation et de produire une proposition assortie d'un calendrier pour les activités de la mission.

177. Le plus tôt possible, des évaluations et la planification des opérations devraient être établies par les équipes sur le terrain, avec l'appui du Siège. En plus des analyses politiques et liées au conflit, des évaluations opérationnelles et logistiques intégrées doivent être effectuées. Dans tous les cas où c'est possible, le Secrétariat devrait proposer un premier déploiement, au quartier général de la mission, d'effectifs limités en appui à des activités de planification plus poussées sur le terrain, notamment grâce à une élaboration de mandat en deux temps et hiérarchisée. Les membres de l'équipe de direction de la mission devraient être nommés suffisamment tôt pour pouvoir travailler avec les spécialistes de la planification au Siège puis avec la mission préparatoire. Une fois les effectifs de planification de la mission en place, l'initiative de la planification devrait provenir du terrain, inspirée par une compréhension de plus en plus fine de la situation locale. Les grandes réorientations ou changements dans la stratégie de la mission et les concepts des opérations devraient être menés par le terrain. En particulier, les révisions des concepts des opérations militaires devraient émaner de la mission. Dans le cas des opérations de maintien de la paix, les concepts des opérations de la mission, notamment ceux destinés aux militaires, à la police et à la logistique, devraient être pleinement intégrés et approuvés conjointement par les dirigeants du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions.

178. Les effectifs chargés de la planification sont insuffisants et devraient être renforcés. Même les missions de grande ampleur, imparties de vastes mandats, disposent généralement de faibles effectifs pour leur planification. Il conviendrait d'examiner régulièrement les fonctions de planification des missions de façon à s'assurer qu'elles sont dotées de ressources suffisantes et de procéder aux recrutements nécessaires à partir d'une liste de spécialistes de la planification hautement qualifiés et présélectionnés. Les analyses effectuées en cours de mission devraient être axées sur les caractéristiques profondes du conflit, et non sur des considérations politiques uniquement. Elles devraient, par exemple, comprendre l'analyse des aspects économiques et culturels, des structures locales de gestion et d'atténuation du conflit, des flux de ressources et des recettes ou des réseaux de

pouvoir illicites. Outre leurs propres effectifs chargés de la planification et de l'analyse, les missions ont besoin de services d'experts locaux et régionaux, ayant une compréhension approfondie des dynamiques du pays, de la région et du conflit. Elles devraient disposer de ressources suffisantes pour faire réaliser par des experts des recherches et des analyses en appui à l'exécution de leur mandat, ainsi que pour faire appel à des services spécialisés au moyen de contrats de courte durée ou du recours à des consultants. Elles ont également besoin de services d'experts pour produire des analyses des différences d'impact qu'ont les conflits selon le sexe afin de mieux comprendre leurs conséquences pour les femmes et les filles et, ainsi, orienter les stratégies visant à les protéger et à leur donner voix au chapitre.

179. La planification doit se faire de façon continue, à la lumière d'évaluations objectives des progrès sur le terrain. L'Organisation n'a pas assez investi dans le suivi et l'évaluation de ses opérations de paix ni dans l'élaboration de dispositifs de mesure des résultats ou des incidences, sur lesquels pourraient s'appuyer les missions. Un renforcement de l'orientation sur les résultats est nécessaire tout au long du cycle de planification, d'exécution et d'évaluation, qui doit être résolument axé sur les buts et objectifs des mandats. Le Secrétariat devrait charger des experts extérieurs de réaliser périodiquement des évaluations indépendantes, afin d'aider les missions à évaluer les progrès de manière objective. Ces évaluations ne devraient pas consister en des audits ou des contrôles centrés sur l'application des dispositions, mais plutôt constituer un outil à l'usage des dirigeants des missions et du Siège, portant sur des points de décision stratégiques. Sur le terrain, les dirigeants des missions devraient rechercher activement l'avis objectif d'experts indépendants et de la société civile sur les progrès et les tendances constatés, et surveiller la façon dont leur mission est perçue. Les dirigeants des missions devraient toujours présenter clairement l'état de la situation lors d'exposés devant le Conseil de sécurité ou de dialogues avec ses membres.

180. En ce qui concerne la planification des opérations de paix des Nations Unies, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat améliore sensiblement son analyse stratégique de la dynamique des conflits aux niveaux local, national et régional afin d'appuyer l'élaboration de stratégies et de politiques. À cet égard, le Secrétaire général mettrait immédiatement sur pied, en puisant dans les ressources existantes, une capacité de faible dimension chargée de l'analyse stratégique et de la planification, qui lui rendrait compte;

b) Que le Secrétariat s'assure que l'analyse et la planification de la mission s'appuient sur des évaluations détaillées, non seulement de la dynamique des conflits, des dynamiques politiques et des menaces pesant sur les civils, mais également des difficultés opérationnelles liées au climat, au terrain et aux infrastructures, jetant les bases d'une planification réaliste et étroitement intégrée des activités des composantes militaires et d'appui donnant lieu à l'approbation conjointe des plans par le Bureau des affaires militaires du Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions;

c) Que le Secrétariat s'assure que :

i) L'analyse stratégique et la planification à l'échelle du système débutent plus tôt et que les processus de planification sont suivis et

appuyés plus strictement au moyen d'évaluations de la situation et d'analyses du conflit plus rigoureuses;

ii) Chaque processus de planification est mené par un dirigeant rendant compte au Secrétaire général et appuyé par une équipe de planification multidisciplinaire libre de toute autre attribution;

iii) Dans la mesure du possible, des missions préparatoires sont déployées pour apporter sur le terrain des effectifs de départ chargés de la planification;

iv) Un dialogue de fond, et, lorsque c'est possible, une analyse et une planification conjointes avec les acteurs régionaux sont lancés, devant permettre à chacun de connaître clairement son rôle;

v) L'analyse et la planification de la mission sont renforcées par des analyses d'experts, des outils analytiques améliorés et l'augmentation des effectifs chargés de la planification;

d) Que des évaluations indépendantes concernant des points de décision clefs soient effectuées, si besoin est, en vue d'établir des mesures objectives des progrès accomplis dans le cadre de l'exécution du mandat et du contexte général.

3. Des mandats réalisables et des consultations utiles

181. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat portent ensemble la responsabilité de veiller à ce que les mandats soient clairs, crédibles et réalisables. Ces dernières années, les mandats sont devenus plus longs et plus spécifiques et, parfois, moins réalistes et trop lourds. Alors que les environnements opérationnels sont de plus en plus difficiles, on peut soutenir que de nombreux mandats sont de leur côté devenus moins réalisables, en particulier lorsque la détérioration des conditions politiques ou de la sécurité compromettent ou empêchent leur exécution.

182. Le Secrétariat et le Conseil de sécurité n'ont pas réussi à combattre la tendance consistant à intégrer aux mandats des missions des formules issues de modèles concernant de nombreuses tâches. Ce problème naît dès le début du processus de planification : les évaluations techniques étendues donnent lieu à des rapports complets du Secrétaire général, qui à leur tour entraînent l'élaboration de mandats très vastes dont les éléments sont souvent décrits par des formules toutes faites. Ces mandats nuisent aux efforts de hiérarchisation et d'ordonnancement lors de l'exécution, ce qui rend les progrès de plus en plus difficiles à accomplir, dans des conditions qui empirent.

183. Les propositions du Secrétariat concernant les fonctions des missions devraient être hiérarchisées sur la base d'une évaluation réaliste des volontés politiques, de l'avantage comparatif des opérations de paix des Nations Unies et des autres acteurs, des conditions sur le terrain et des chances de réussite. Le Conseil de sécurité devrait s'opposer à l'intégration aux mandats des tâches qui ne sont pas fondées sur un raisonnement clair et convainquant, ni justifiées par des besoins bien définis ou par la faisabilité de leur exécution dans les délais prescrits. Le Secrétariat et les organismes du système des Nations Unies devraient présenter les recommandations du Secrétaire général sans intervenir auprès des membres du Conseil de sécurité pour défendre des intérêts spécifiques. Les conditions pour le

traitement de nombreuses questions importantes ne sont pas toujours réunies lors de la phase initiale d'une mission, ce qui rend nécessaires les démarches de hiérarchisation et d'ordonnancement, afin que les besoins sur le terrain soient satisfaits au moment opportun. Cela permettrait de rationaliser les attributions des missions et l'affectation des ressources.

184. Le Conseil de sécurité a fait un pas vers l'attribution de mandats hiérarchisés et ordonnancés. Le Groupe est d'avis que l'élaboration de mandats ordonnancés en deux temps doit devenir une pratique régulière, afin que les missions mises au point soient efficaces et adaptées à la situation et qu'il leur soit attribué des tâches plus réalistes, rationnelles et hiérarchisées. Sur la base de ce modèle, les missions devraient recevoir un mandat initial assorti d'un objectif politique général, d'un nombre limité de tâches initiales prioritaires et d'un mandat de planification clair qui exige de la part du Secrétaire général qu'il propose dans les six mois des activités échelonnées dans le temps, définies sur la base d'un petit nombre d'objectifs réalistes. Une telle démarche permettrait de garantir la présence initiale des Nations Unies sur le terrain tout en laissant le temps au Secrétariat de mener des consultations avec le Gouvernement hôte, la société civile et, dans la mesure du possible, les parties au conflit, et d'élaborer des évaluations détaillées, avec ses partenaires, de la situation sur le terrain. Les spécialistes de la planification devraient organiser des exercices de prévision de scénarios accompagnés de tests de résistance afin de s'assurer que le mandat et la configuration de la mission soient adaptés au contexte. Dans un délai de six mois, des solutions et des recommandations claires au sujet des activités de la mission, reposant sur une évaluation précise et accompagnées d'un exposé des ressources et capacités nécessaires, devraient être présentées au Conseil. Elles jetteraient les bases des décisions prises au sujet du mandat. Dans les cas où les ressources et capacités nécessaires ne seraient pas disponibles, les solutions devraient être repensées et les mandats revus et ajustés en conséquence.

185. Au cours du processus d'élaboration du mandat, il importe que le Secrétariat et le Conseil de sécurité engagent rapidement un dialogue régulier, afin de parvenir à une vision commune de la situation et, ainsi, au mandat qui convient. Le Groupe est d'avis qu'un tel dialogue, qui en principe prendrait une forme plutôt informelle et interactive, entre l'ensemble du Conseil et le Secrétariat, ainsi qu'avec les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, comme indiqué ci-dessous, permettrait de commencer à régler un certain nombre des problèmes actuels liés aux capacités et à l'exécution. Il est essentiel que ce dialogue continu procure au Conseil une évaluation précise des ressources nécessaires et disponibles pour l'exécution du mandat. Dans certains cas, cependant, le Conseil décidera d'agir dans l'urgence pour faire face à une crise soudaine. À l'avenir, dans une telle situation, il conviendrait de faire appel à des capacités de réserve ou à une capacité de déploiement rapide des Nations Unies, comme indiqué aux paragraphes 185 à 195, qui serviront de forces de transition et permettront d'intervenir rapidement, parallèlement à un processus en deux temps, rigoureux et éclairé, d'élaboration de mandat et de planification.

186. **En ce qui concerne le processus d'élaboration des mandats, le Groupe recommande :**

a) **Que le Conseil de sécurité autorise l'exécution des tâches prescrites par le mandat sur la base d'une analyse précise de la situation et de la stratégie politique, en tenant compte des évaluations des besoins et de la faisabilité de cette exécution. Les mandats devraient être définis compte tenu des capacités disponibles;**

b) **Que le Conseil de sécurité devrait faire du recours à des mandats hiérarchisés et ordonnancés dans le temps, issus d'un processus d'élaboration en deux temps exigeant que le Secrétaire général présente au Conseil, dans un délai initial de six mois, ses propositions pour des tâches hiérarchisées, une pratique régulière.**

4. Une consultation et une collaboration efficaces

187. Pour que les processus de paix soient menés à bonne fin, il faut que de nombreux acteurs autres que l'ONU y participent activement.

Consultations triangulaires avec les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police

188. L'absence de dialogue efficace lors de consultations dites « triangulaires » entre le Conseil de sécurité, les pays fournissant des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat a suscité le mécontentement de toutes les parties et eu des répercussions sur l'exécution des mandats. Le Groupe est d'avis que pour parvenir à une vision commune et réaliste du mandat et des moyens à mettre en œuvre pour l'exécuter, le Conseil de sécurité devrait adopter un cadre systématique pour qu'un dialogue avec les pays fournissant des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat soit engagé dès le début du processus d'élaboration du mandat. Cette recommandation est conforme aux engagements précédents du Conseil, tels que sa résolution 1353 (2001) et les déclarations présidentielles connexes.

189. En ce qui concerne les nouvelles missions, les informations requises doivent être communiquées aux fournisseurs potentiels afin d'améliorer leur prise de décisions quant à leur contribution en personnel. L'objectif devrait être de permettre un dialogue avec les représentants politiques et militaires afin de parvenir à concilier les positions du Secrétariat et des fournisseurs potentiels au sujet des capacités nécessaires, avec pour résultat l'adoption de mesures nécessaires pour assurer l'application effective du mandat et du concept des opérations. Si la planification est engagée plus tôt, davantage de temps devrait être disponible pour de telles consultations. Dans le même temps, les résultats des efforts de constitution des forces doivent éclairer la planification en cours et les éventuelles modifications du mandat afin de garantir que les plans élaborés soient réalistes au regard des capacités disponibles.

190. Dans le cas des renouvellements de mandats, les évaluations sur le terrain des pays fournissant des contingents ou du personnel de police offriront souvent au Conseil de sécurité des perspectives intéressantes, qui aideront à l'élaboration de mandats réalistes et mettront en évidence les principaux résultats attendus. Les membres du Conseil, les pays fournissant des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat devraient participer à des consultations régulières à haut niveau, y

compris, lorsque d'importantes modifications d'un mandat l'exigent, avec les décideurs venant des capitales. Le Conseil a récemment commencé à tenir des séances de dialogue informel avec les principaux fournisseurs en amont des renouvellements de mandats. Cette démarche devrait être maintenue, renforcée et systématisée.

191. Les chefs de mission, les commandants de la force et les chefs de la police civile devraient engager le dialogue avec les commandants de contingents sur les modifications prévues des mandats bien en amont de l'émission des nouveaux concepts des opérations et directives, afin de garantir l'unité de vues, depuis le sommet jusqu'à la base, concernant ces modifications et de veiller à ce que les vues et les recommandations des commandants des opérations soient communiquées au Siège.

Consultation et collaboration avec les partenaires régionaux et autres

192. Le succès des opérations reposera de plus en plus sur une solide collaboration, dès le départ, entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales. Le processus d'élaboration des mandats devrait devenir plus collaboratif et une forte cohérence entre les différentes organisations est nécessaire. Cette nécessité se fait aujourd'hui particulièrement sentir dans le cas de la collaboration entre les Nations Unies et l'Union africaine. Pour que les processus de paix soient menés à bonne fin, il faut que de nombreux acteurs autres que l'ONU y participent activement. Le Conseil de sécurité devrait rechercher l'avis et le soutien des États Membres et des partenaires régionaux en appui à l'exécution des mandats, en particulier lorsque le succès d'une mission dépend de l'assistance essentielle fournie par une partie tierce.

193. **En ce qui concerne la consultation et la collaboration, le Groupe recommande :**

a) **Que le Conseil de sécurité et le Secrétariat s'emploient plus fermement à organiser des consultations ouvertes et utiles avec les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, afin de garantir l'unité des efforts et l'engagement commun en faveur de l'exécution du mandat. Ces consultations devraient se tenir au niveau des dirigeants et réunir notamment le personnel spécialisé, les experts et les représentants militaires de haut niveau venant des capitales, si besoin;**

b) **Que le Conseil de sécurité et le Secrétariat veillent à ce qu'un dialogue collaboratif ait lieu avec les organisations régionales concernées avant d'autoriser un mandat, en particulier si une opération régionale est ou sera déployée.**

B. Améliorer la rapidité, les capacités et l'efficacité des agents en tenue

194. L'ONU est la somme de ce que ses États Membres mettent à sa disposition. Les consultations effectuées par le Groupe ont révélé un vif intérêt pour le renforcement des capacités de l'ONU en vue des futures opérations de paix. Cet intérêt doit désormais se traduire par un engagement. Dans l'esprit de l'Article 43

de la Charte¹⁴, dans lequel les États Membres sont invités à conclure des accords permettant de mettre à la disposition du Conseil de sécurité les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales, le moment est venu pour les États Membres d'entériner de nouveaux accords prévoyant la mobilisation des capacités nécessaires et le renforcement des systèmes afin de permettre aux opérations de la paix d'exécuter leurs mandats dans des contextes plus durs et plus dangereux. Le Groupe estime qu'il est réellement possible de renforcer les capacités des opérations de paix et d'améliorer leur efficacité à l'avenir. Il prend note des efforts que le Secrétariat déploie dans le cadre du programme de renforcement des capacités.

1. Capacités de déploiement rapide

195. La lenteur du déploiement est l'un des plus grands obstacles à une amélioration de l'efficacité des opérations de paix. Lorsqu'une mission opère dans un environnement très difficile, elle est exposée au danger sur le terrain et les fortes attentes qu'elle suscitait au début se transforment en déception, frustration et colère.

196. Le Conseil de sécurité n'a pas d'armée permanente qu'il peut mobiliser. Le recours à des solutions ponctuelles, nécessaire pour déployer rapidement de nouvelles missions et faire face aux crises, limite la rapidité et l'efficacité de l'action internationale. Cependant, les appels répétés en faveur d'une capacité de réserve mondiale n'ont jamais abouti en raison de préoccupations liées à sa prévisibilité, à sa disponibilité et à son coût.

197. Des capacités de déploiement réellement rapides et efficaces auront toujours un coût. Cependant, en améliorant la fiabilité du système d'intervention rapide pour pouvoir sauver des vies et mettre fin à des conflits naissants, il est possible d'éviter d'avoir à entreprendre plus tard une action de plus grande envergure et plus coûteuse. Dans l'optique plus large d'une collaboration entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, le Groupe estime que l'Organisation devrait définir, en étroite concertation avec ses partenaires, les capacités de déploiement rapide minimales nécessaires pour faire face à des crises soudaines. Il considère que le Secrétariat et les États Membres devraient convenir d'une série d'outils, regroupant à la fois des moyens de l'Organisation et d'autres acteurs, sur lesquels le Conseil de sécurité pourrait s'appuyer pour faire face aux crises. Elle comprendrait au moins quatre types d'instruments : a) des moyens restreints de renfort ou déploiement rapide appartenant à l'ONU; b) des accords relatifs au transfert du personnel et du matériel

¹⁴ L'article 43 de la Charte dispose que :

« 1. Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives. »

en cas de crise; c) un quartier général intégré pouvant être rapidement mis en place; d) des arrangements nationaux et régionaux relatifs aux forces et moyens en attente.

Capacités de déploiement rapide de l'ONU

198. Depuis qu'une force permanente de l'ONU a été proposée pour la première fois par le Secrétaire général en 1948, aucune avancée majeure n'a été faite sur ce point. Près de 70 ans plus tard, l'ONU n'a toujours pas de force militaire permanente sous quelque forme que ce soit et seule une petite force de police capable d'apporter un appui de courte durée dans des fonctions de planification des activités de police ou des tâches relevant d'un quartier général opère sur le terrain. Sans sa propre force permanente et sans unités capables de se déployer seules et autonomes, l'ONU est loin de pouvoir atteindre les objectifs fixés dans le rapport Brahimi pour un déploiement rapide, à savoir 30 jours pour une mission traditionnelle et 90 jours pour une mission complexe. À l'exception des rares cas où les États Membres ont eux-mêmes déployé des unités très entraînées et autonomes, la durée moyenne nécessaire au déploiement d'un contingent des Nations Unies est de six mois. Le Groupe estime que l'ONU doit être dotée de la capacité minimale nécessaire pour envoyer des renforts à une mission en crise et établir plus rapidement une nouvelle mission, qu'elle se déploie seule ou prenne le relais d'une force de transition.

199. L'Organisation devrait envisager de se doter d'une petite capacité « d'avant-garde », une force militaire d'intervention rapide capable de se déployer dans une nouvelle zone de mission ou de prêter main forte à une mission en place. Ainsi, elle devrait pouvoir s'appuyer sur de petits contingents d'avant-garde capables de se déployer depuis un centre régional sur un théâtre prédéfini et d'être autonomes pendant un maximum de 180 jours. Le Secrétariat devrait proposer des moyens de créer un petit contingent de réserve stratégique régional destiné à intervenir dans un ensemble de missions et qui, si nécessaire, servirait également d'avant-garde pour une nouvelle mission, en parallèle, éventuellement, avec un quartier général rapidement mis en place. Le coût de fonctionnement d'un contingent de ce type pourrait être réparti entre les missions de la région où il est affecté et, lorsqu'il serait déployé, les coûts du déploiement seraient assumés par la mission de destination ou par la nouvelle mission, au titre de la première autorisation d'engagement de dépenses.

200. L'utilisation du matériel et du personnel des missions existantes devrait également faciliter le déploiement rapide des Nations Unies. En effet, il est utile pour l'avenir qu'une mission puisse prêter appui à une autre mission en place, ou à une nouvelle mission, en particulier au sein d'une même région. Cependant, cela ne peut se faire sans une planification précise des interventions d'urgence en amont et des préparatifs de la part des missions d'origine et de destination et des pays d'accueil, et sans l'accord des pays fournissant des contingents. Pareil cadre, de préférence régional, négocié à l'avance impose que l'ONU lève en amont de nombreux obstacles logistiques, administratifs et budgétaires. L'exemple de la force de réaction rapide d'Afrique de l'Ouest donne une idée de la planification requise.

201. L'ONU devrait être capable de déployer un quartier général intégré doté de capacités civiles, militaires et de police qui puissent être entièrement opérationnelles dans un délai maximum de 8 à 12 semaines après l'approbation du mandat. Il devrait s'agir, selon les besoins, de la direction de la mission, du

personnel militaire et de police chargé du commandement et de la planification et du personnel civil, spécialisé notamment dans les questions politiques, les droits de l'homme, la logistique et l'administration, ainsi que des installations, des véhicules et des éléments de protection. Les mesures administratives extraordinaires proposées au paragraphe 319 devraient être appliquées en parallèle. L'équipe devrait s'installer pour s'occuper de la planification à ce stade précoce du déploiement, comme décrit au paragraphe 177, ou pour constituer l'élément d'avant-garde d'un quartier général pluridisciplinaire autonome, chargé d'aider à planifier et à accueillir l'essentiel des capacités de la mission.

Arrangements relatifs aux forces et moyens en attente

202. À l'avenir, il faudra disposer, à l'échelle d'une région ou d'un État Membre, d'un système fiable de capacités de réaction rapide fondées sur des arrangements nationaux relatifs aux forces et moyens en attente, qui donne au Conseil de sécurité les moyens d'assurer une première intervention en cas de crise, lorsque des opérations de paix de l'ONU de moindre envergure et plus lentes à se déployer ne sont pas adaptées. Cette solution repose non seulement sur l'engagement des États Membres à fournir des capacités nationales, mais aussi sur le développement de capacités régionales existantes et émergentes telles que la Force africaine en attente et les groupements tactiques de l'Union européenne, auquel elle devrait également contribuer à l'avenir. À moyen terme, le Secrétariat devrait encourager la constitution, dans toutes les régions, de capacités de réserve qui servent de socle aux futures interventions collectives.

203. Lorsqu'une action internationale durable est nécessaire, ces moyens d'intervention rapide peuvent également servir de « force de transition », comme ce fut le cas par le passé, jusqu'à ce que l'ONU puisse mobiliser et déployer une véritable opération de paix. Jusqu'à présent, ces interventions internationales ont été menées au coup par coup et le système doit à chaque fois se réinventer. L'ONU devrait commencer à travailler avec ses partenaires à la définition plus concrète d'un cadre et de normes permettant de faire la transition entre les premiers intervenants et une mission des Nations Unies.

204. À cette fin, elle devrait conclure avec eux des accords prévoyant de donner aux forces déployées le statut de « casques bleus ». Les expériences récentes en la matière ont fait peser un lourd fardeau logistique sur un système des Nations Unies conçu pour un autre modèle de constitution des forces. Le Secrétariat devrait évaluer, en concertation avec les organisations régionales, les problèmes posés par le transfert de commandement, notamment en ce qui concerne l'efficacité, la déontologie et le respect du principe de responsabilité, ainsi que les besoins en matière d'appui logistique. Dans certains cas, il sera nécessaire d'analyser ce que les parties et la population locale pensent du transfert d'unités qui peuvent auparavant avoir été engagées dans une action coercitive. Leurs préoccupations devront être prises en compte dès le début, lors des préparatifs de la transition.

205. Si les arrangements relatifs aux forces et moyens en attente ont laissé à désirer par le passé, c'est principalement pour des raisons de coût. Il faudra donc que le futur système apporte une réponse claire à ce problème. Dans certains cas, l'ONU pourrait bien être sollicitée pour apporter un soutien adapté au cas par cas et les ressources nécessaires pour appuyer une intervention rapide autorisée par le Conseil de sécurité. Le Groupe propose, à la section III.C.1 (Renforcement de la

collaboration entre l'ONU et les organisations régionales) que l'Union africaine bénéficie d'un tel soutien.

206. En ce qui concerne le déploiement rapide, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat présente aux États Membres, pour examen, des propositions en faveur de la constitution d'une force « d'avant-garde » des Nations Unies et d'un quartier général intégré pouvant être rapidement mis en place pour les nouvelles missions;

b) Que le Secrétariat réfléchisse, en concertation avec les États Membres et les organisations régionales, aux moyens de créer une force régionale et mondiale pouvant être rapidement déployée et, notamment, servir de force de transition, et formule à ce sujet une proposition à présenter aux États Membres.

2. Mobiliser plus vite des capacités renforcées

207. Pour compléter les options de déploiement rapide mentionnées ci-dessus, il faudra accélérer la constitution d'une force militaire et d'une police régulières par le Secrétariat. Ce dernier devrait analyser les causes profondes de la lenteur du déploiement et proposer au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des moyens de réduire ces délais par différentes mesures ou au moyen de ressources supplémentaires. Il ne devrait pas hésiter à recommander des changements d'orientation, des ressources supplémentaires ou un appui politique pour venir à bout des derniers points de blocage, notamment en aidant les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police dans leurs préparatifs préalables au déploiement.

208. Le recrutement d'agents en tenue pour les missions des Nations Unies ne devrait pas être considéré comme une simple opération technique. C'est autant une question de mobilisation politique que de constitution des forces. Seuls un engagement et un soutien politiques permettront de faire avancer les choses. Les opérations de paix sont des partenariats politiques; on ne peut attendre du Secrétaire général qu'il assume seul la responsabilité de la constitution des forces. Lorsque des unités militaires sont autorisées, le Conseil de sécurité, tant ses membres permanents que ses membres élus, devrait être prêt à soutenir activement les demandes adressées par le Secrétaire général par la voie diplomatique. Les initiatives récentes du Secrétariat visant à donner à la constitution des forces une portée plus stratégique sont bienvenues et doivent être dotées des ressources nécessaires.

209. Le nombre de pays contribuant au maintien de la paix augmente grâce aux mesures énergiques prises pour développer les effectifs. Les initiatives politiques de haut niveau menées récemment pour encourager une plus grande participation aux opérations de maintien de la paix vont dans le bon sens et il faut les poursuivre. Les missions ayant de plus en plus besoin de moyens sophistiqués, il est essentiel de relever le niveau, aujourd'hui en baisse, des contributions de nombreux pays qui disposent de ces moyens.

210. Le Groupe estime qu'il est particulièrement important que les forces des membres permanents du Conseil de sécurité participent aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, y compris celles qui ont pour mandat la protection des civils. Leur participation militaire permettrait de faire de nouveau coopérer tous les

États Membres dans le cadre des interventions collective de l'Organisation et de faire bien comprendre aux membres que le Conseil croit au succès de ses opérations. Cela montrerait aux parties au conflit et à leurs partisans que le Conseil tient à ce que la mission réussisse et qu'il est prêt à s'investir dans le règlement du conflit. Cela pourrait avoir des répercussions sur la qualité des délibérations qui se tiennent au Siège de l'ONU et pourrait améliorer l'efficacité de l'action menée sur le terrain.

211. Le système de remboursement de l'ONU, unique en son genre, sera très utile pour résoudre les problèmes qui se poseront demain. Outre l'augmentation récente des taux de remboursement, un nouveau système d'incitation a été créé pour gratifier ceux qui s'exposent à des risques accrus dans des environnements plus dangereux et ceux qui déploient rapidement des moyens logistiques. Le Secrétariat devrait rapidement appliquer ces primes afin de profiter de l'élan que leur création a suscité. Le Groupe estime que le moment est venu d'élaborer, dans le cadre du système de remboursement existant, un autre système permettant de rembourser les pays qui fournissent des unités capables d'accomplir une mission particulière et non simplement du personnel et du matériel. Comme noté dans le rapport de 2012 du Groupe consultatif de haut niveau chargé d'examiner les taux de remboursement des pays fournisseurs de contingents et les questions connexes, il faudrait, à cette fin, définir des normes claires concernant la formation, l'efficacité et le matériel nécessaires pour assurer des missions ou des services donnés (A/C.5/67/10, annexe, par. 91). L'élaboration de normes d'efficacité, étudiée ci-après, devrait se poursuivre et porter essentiellement sur les fonctions spécialisées.

212. Les dernières missions de maintien de la paix confirment que le personnel féminin en tenue joue un rôle essentiel, parce qu'il communique avec les femmes et les filles des communautés locales et gagne leur confiance, qu'il comprend et repère leurs besoins particuliers de protection et adapte l'action des opérations de paix en conséquence. Toutefois, la part du personnel féminin en tenue demeure peu élevée : elle représente 3 % du personnel militaire et 10 % du personnel de police. Ces chiffres ne détonnent pas avec ceux des armées et polices nationales, généralement peu élevés. Les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police devraient mettre en œuvre leurs plans d'action nationaux relatifs à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité ou en élaborer, et redoubler d'efforts pour augmenter le nombre de femmes dans le secteur de la sécurité nationale. Le Secrétariat devrait élaborer une stratégie de constitution de forces militaires et de police tenant compte de la problématique hommes-femmes et traiter les questions du recrutement du personnel féminin en tenue, de leur fidélisation et de la progression de leur carrière, notamment en envisageant des mesures incitatives telles que des primes de remboursement.

213. Lors de la constitution des forces, le Secrétariat doit procéder, sans exception, à la vérification des antécédents de respect des droits de l'homme, comme prévu depuis 2012. Le Groupe rappelle que les États Membres doivent veiller à ce que le personnel et les contingents n'aient pas été associés à des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Le Secrétariat devrait demander aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police des informations actualisées sur leurs politiques et procédures nationales de sélection et de déploiement.

Dispositifs d'appui spécialisé

214. Ce sont les capacités spécialisées, celles qui apportent des solutions d'urgence en matière d'infrastructures, de soins médicaux et de mobilité, que l'ONU a le plus de mal à mobiliser par les voies habituelles. Le Groupe estime qu'il faudrait mettre en place un système permettant aux États Membres de fournir des capacités spécialisées à court et moyen terme, qu'il s'agisse d'agents en tenue ou d'autre personnel, afin de réaliser un produit essentiel, d'accomplir une mission dans un délai précis ou d'assurer un service donné au cours de la phase de lancement de la mission, ou d'exécuter des services essentiels pendant une nouvelle phase. Les dispositifs d'appui spécialisé pourraient, par exemple, servir à rénover une piste d'atterrissage, à remettre en état un bâtiment essentiel, un port, une installation électrique ou une autre infrastructure indispensable à la mission, à assurer un pont aérien provisoire ou à fournir des moyens de transport aérien stratégiques ou tactiques. Ils pourraient contribuer à une mission ou être fournis parallèlement à une mission. Pour ce faire, l'ONU devra trouver des moyens originaux pour assurer l'appui administratif. Les dispositifs de « partenariat triangulaire » entre un pays fournissant des contingents, le Secrétariat et un pays tiers fournissant du matériel spécialisé ou des ressources constituent un autre mode de collaboration important pour l'avenir. L'utilisation accrue de contingents « prestataires d'appui », chargés notamment de fournir des services dans les camps, de distribuer des fournitures ou d'effectuer des missions d'accompagnement de routine, est aussi un moyen qui permettrait de libérer de précieuses capacités dans l'infanterie et les unités spécialisées, qui pourraient ainsi s'acquitter de la mission qui leur échoit au titre de leur mandat.

215. Les moyens d'évacuation sanitaire sont particulièrement utiles. Lorsqu'elles se déploient dans des environnements éloignés et dangereux, les missions doivent anticiper, dès le début, d'éventuelles pertes humaines. La procédure habituelle, qui consiste à augmenter progressivement les capacités médicales, est insuffisante dans ce contexte. Une évacuation sanitaire rapide et sûre devrait constituer une priorité pendant la phase de lancement de la mission et être assurée pendant toute la durée de la mission. À cet égard, il faut notamment prévoir des moyens pour effectuer des vols de nuit. Aucune mission ne peut prétendre avoir atteint sa capacité opérationnelle initiale si ces dispositifs ne sont pas en place. Il faudrait établir des normes claires sur les moyens nécessaires à l'évacuation des malades et des blessés.

216. En ce qui concerne la mobilisation plus rapide de meilleures capacités, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat propose au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des moyens de réduire les délais nécessaires à la constitution des forces et à leur déploiement par diverses mesures ou au moyen de ressources supplémentaires;

b) Que le Conseil de sécurité contribue à la constitution des forces par un soutien politique ferme. Chaque fois que des effectifs sont autorisés, les membres du Conseil devraient soutenir activement, par la voie diplomatique, les mesures prises par le Secrétaire général pour mobiliser des soldats et des policiers. Il faudrait en outre débloquer des ressources suffisantes pour que ces mesures soient mises en œuvre de manière stratégique;

c) **Que les membres du Conseil de sécurité, en particulier ses membres permanents, ainsi que les autres États Membres disposant des capacités recherchées, proposent leurs soldats pour les opérations des Nations Unies afin de donner aux missions des capacités essentielles et de manifester leur détermination à contribuer, en particulier, à l'exécution des mandats de protection des civils;**

d) **Que le Secrétariat demande aux États Membres des dispositifs d'appui spécialisé, tant civil que militaire, constitués de capacités à court terme axées sur une mission; et que le développement d'arrangements relatifs à un « partenariat triangulaire » entre les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, le Secrétariat et les pays tiers soit envisagé;**

e) **Que le Secrétariat et l'Assemblée générale continuent à réformer le système de remboursement des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police et, en particulier, proposent des moyens de rembourser les États Membres en fonction de la capacité fournie et non uniquement du matériel mis à disposition et des effectifs détachés. Le Secrétariat devrait dès à présent appliquer les primes de remboursement en vigueur;**

f) **Que le Secrétariat mette en place une stratégie de constitution de forces militaires et de police tenant compte de la problématique hommes-femmes, notamment en encourageant les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police à élaborer ou mettre en œuvre des plans d'action nationaux relatifs à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité.**

3. Résultats sur le terrain

217. L'ONU est vivement critiquée lorsque l'efficacité de ses missions ne correspond pas à ce que l'on pourrait raisonnablement escompter, ce qui nuit à la réputation tant de l'Organisation que des pays contributeurs. Si la majorité du personnel des Nations Unies obtient de bons résultats, ceux dont ce n'est pas le cas sont beaucoup trop visibles et les mesures en place pour améliorer leur efficacité sont insuffisantes. Les résultats du personnel militaire et de police sont la responsabilité collective des États Membres et du Secrétariat.

218. Une meilleure « coopération triangulaire » entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police permet d'améliorer les résultats, à partir d'une définition commune du mandat et de la mission fixés. Elle vise à mobiliser autour du but de la mission, du concept des opérations, des besoins spécifiques de chaque unité et des règles d'engagement. Par conséquent, ceux qui engagent du personnel le font en comprenant clairement ce qu'on attend d'eux. Lorsque la situation change radicalement sur le terrain et que de nouvelles missions sont confiées aux contingents, il est important que les responsables de la mission associent les commandants des contingents à tout changement demandé dans leurs dispositifs et leurs activités et que le Secrétariat fasse de même avec les missions permanentes des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police. L'ONU doit redoubler d'efforts pour améliorer le développement et l'efficacité des forces en réunissant les axes de travail actuels du Secrétariat dans un cadre global pour les cinq prochaines années, prévoyant :

a) Des normes mesurables, fondées sur les effets et axées sur les résultats, nécessaires pour l'avenir, et plus particulièrement des normes d'efficacité destinées aux capacités spécialisées, notamment médicales;

b) La mise en service structurée, avec l'appui des États Membres, des manuels à l'usage des forces militaires des Nations Unies élaborés avec les États Membres. Leur assistance sera également nécessaire lorsque le cadre d'orientation stratégique concernant la Police des Nations Unies sera achevé;

c) L'état des besoins par unité propre à chaque mission et les lignes directrices destinées aux pays fournissant des contingents, adaptés aux besoins de chaque mission afin d'éviter les solutions toutes faites. Ces besoins devraient correspondre à une norme en matière de capacité pour chaque unité, compte tenu du mandat et du pays. Ils devraient constituer le point de départ des négociations sur la constitution des forces et figurer, avec les lignes directrices destinées aux pays fournissant des contingents, dans le mémorandum d'accord en vigueur;

d) La création du Bureau du partenariat stratégique pour le maintien de la paix au sein du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions, qui a facilité les négociations avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police sur certains points relatifs à l'efficacité. Il faudrait doter ce bureau de moyens supplémentaires pour lui permettre d'évaluer les résultats, et suivre plus rigoureusement l'application des mesures correctrices;

e) Des visites d'inspection avant déploiement (destinées à aider les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police à préparer leur déploiement), qui devraient être menées de manière plus systématique et fondées sur les besoins de l'unité, afin d'aider les pays à fournir la formation adéquate, le matériel nécessaire et le niveau de préparation adapté. Le fonctionnement des unités devrait être régulièrement évalué sur le terrain, en sus de l'inspection du matériel;

f) Un système renforcé d'examen des mauvais résultats, en particulier dans le cadre des mandats de protection des civils. Tous les cas de non-exécution des ordres devraient être examinés et donner lieu à un rapport officiel déterminant les responsabilités;

g) Des systèmes améliorés de gestion et d'analyse de l'information.

219. L'efficacité de la mission est la responsabilité de ses dirigeants et de ses commandants. Les dirigeants doivent définir clairement les attentes et, selon que de besoin, le chef de la mission doit, avec le Siège, rapporter les problèmes d'efficacité aux missions permanentes des pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police. Les membres du personnel dont les résultats sont régulièrement insatisfaisants doivent recevoir un avertissement officiel, voire être rapatriés s'ils ne les améliorent pas. Les états de service de tous les dirigeants et commandants en poste sur le terrain et au Siège doivent mentionner leur engagement à résoudre les problèmes d'efficacité.

220. La capacité qu'ont les commandants des opérations de veiller à l'efficacité de la mission est cependant fortement desservie par l'utilisation de mises en garde et de contrôles nationaux. Lorsqu'un contingent est proposé, il est essentiel que le Secrétariat examine ces mises en garde au regard de la valeur de son déploiement, et qu'il soit prêt à refuser une offre si les mises en garde risquent de nuire à l'efficacité

de la mission. Sur le terrain, aucune mise en garde dépassant le cadre des restrictions nationales acceptées dès le début ne peut être tolérée. Le Siège devrait être informé de toute restriction de ce type lorsque des décisions doivent être prises sur le maintien d'un contingent sur le terrain. Les commandants de la force et les chefs de la police devraient consigner les cas où les ordres n'ont pas été suivis et en informer le Siège, et lui dresser régulièrement un bilan complet de la situation.

221. La qualité, la rapidité et la fiabilité de l'information constituent un gage d'efficacité. L'ONU a longtemps eu du mal à améliorer ses systèmes d'information tactique pour bien faire connaître la situation et donner une image commune des opérations. Même si les missions croulent sous les rapports à établir, ces derniers ne contiennent souvent pas les informations et analyses nécessaires. Le Groupe est fermement convaincu que le Secrétariat doit entièrement revoir le fonctionnement des structures et systèmes d'information et d'analyse des missions afin de rationaliser l'établissement des rapports, de mieux gérer l'information et d'améliorer les capacités d'analyse. Cela peut être complété par des instruments efficaces et peu coûteux facilitant l'appréciation des situations et l'analyse dans la zone de la mission. Le Groupe demande à tous les États Membres, y compris aux gouvernements d'accueil, de mettre en commun toute information pouvant concerner la sécurité du personnel des Nations Unies.

222. En ce qui concerne le développement des capacités et l'efficacité des agents en tenue, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat intègre, avec les États Membres, les initiatives existantes dans un système unique de développement des capacités et d'amélioration des résultats;

b) Que, pour renforcer le commandement et le contrôle :

i) Toute mise en garde nationale soit expressément prise en compte lors de la sélection des forces à déployer dans les missions de maintien de la paix, le but étant de déterminer s'il convient de déployer un contingent;

ii) Toute mise en garde supplémentaire autre que celles acceptées au début par le Secrétariat ne soit pas tolérée, à charge pour les missions d'en faire part au Secrétariat;

iii) Les commandants de la force et les chefs de la police consignent les cas où les ordres n'ont pas été suivis et les signalent au Siège;

c) Que, lorsque la situation change brusquement sur le terrain et que de nouveaux résultats sont exigés, le Secrétariat explique clairement ces changements aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, et que les responsables de mission prennent des mesures similaires avec les contingents;

d) Que le Secrétariat revoie les procédures d'établissement de rapports et de gestion de l'information en vigueur dans les missions afin de leur permettre de fournir en temps voulu des informations de qualité et exploitables, et de réduire la charge de travail que représente l'établissement de rapports.

4. Mobilité et souplesse de l'appui aux opérations de paix

223. Pour permettre au personnel en tenue d'être plus mobile et réactif, il faut disposer d'un système d'appui logistique efficace et adapté au cadre des opérations. Faute d'un tel système, il est impossible d'assurer comme il convient le déploiement du personnel, son ravitaillement et son retrait. Dans les opérations de paix actuelles, les systèmes et structures logistiques de l'ONU sont mis à rude épreuve. Le matériel, les modes d'approvisionnement et les moyens de soutien logistique autonome ne sont pas adaptés aux situations. Les filières civiles d'approvisionnement logistique peinent à assurer l'appui d'opérations dispersées où des équipes toujours plus restreintes et manquant de mobilité sont déployées sur de vastes zones d'opérations. Des problèmes récurrents – lenteur du recrutement et du déploiement, manque de capacités de réserve fiables, manque d'unités interopérables, restrictions des États – aggravent ces difficultés, qu'exacerbent encore les restrictions budgétaires. Face aux contraintes qui pèsent sur lui, le système rencontre et parfois dépasse ses limites. Or, pour garantir la viabilité de missions menant des opérations à un rythme soutenu dans des environnements peu sûrs, il est indispensable de synchroniser parfaitement ces opérations et l'appui logistique.

224. Les États Membres et le Secrétariat se doivent de définir pour l'avenir un nouveau modèle de soutien logistique, qui permette aux forces des Nations Unies de renforcer leur capacité de réaction tactique dans les zones vastes, difficiles et peu sûres. Il faudra sans doute pour cela faire une plus grande place aux moyens matériels et à la logistique, ainsi qu'aux moyens d'appui spécialisés mentionnés aux paragraphes 214 et 215. Il faudra également tenir compte des récentes innovations introduites dans la fourniture de services par les prestataires privés ou le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU, et des améliorations apportées aux contrats commerciaux axés sur les résultats. Pour sortir du statu quo, il convient de se faire une idée claire des objectifs visés, afin d'évaluer les changements nécessaires, leurs incidences financières et les systèmes de contrôle à mettre en place. Les discussions sur le sujet devraient servir de base à la prochaine réunion du Groupe de travail sur le matériel appartenant aux contingents, afin que les questions relatives au matériel puissent y être examinées.

225. Parallèlement, le Secrétariat et les États Membres doivent remédier à plusieurs problèmes urgents qui entravent la mobilité des forces sur le terrain. Les politiques et pratiques existantes concernant l'hébergement et l'utilisation des avions militaires devraient être révisées et mises à jour pour permettre aux opérations d'être plus mobiles. Les États Membres et le Secrétariat devraient définir de concert des normes claires d'hébergement qui accordent une place moins importante aux logements en dur, dont l'utilisation ralentit considérablement le déploiement et nuit à la mobilité.

226. Les avions militaires – une ressource onéreuse et difficile à mobiliser – ne sont pas toujours utilisés au mieux. Compte tenu des besoins des missions en cours, le Secrétariat devrait recenser et supprimer les obstacles à l'utilisation de ces appareils, notamment en cas d'urgence opérationnelle ou médicale, en modifiant sa directive sur la gestion des risques opérationnels aéronautiques et en révisant les conditions dans lesquelles les règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale et autres s'appliquent aux moyens militaires déployés dans les zones d'opérations difficiles. Les commandants des forces devraient pouvoir décider

directement de l'emploi des hélicoptères de transport militaire quand leur mission l'exige ou en cas de besoin. Les lettres d'attribution devraient être modifiées en concertation avec les États Membres concernés pour permettre le redéploiement rapide et temporaire de moyens aériens militaires à l'appui d'opérations.

227. Les missions devraient coordonner davantage leurs moyens d'appui pour être plus mobiles et obtenir de meilleurs résultats opérationnels, notamment dans les principales régions où elles sont déployées, à savoir en Afrique centrale et orientale, en Afrique de l'Ouest et au Moyen-Orient. Les efforts visant à mettre en place des réseaux régionaux d'approvisionnement pour l'appui logistique aux missions et à améliorer la coordination des transports et des mouvements entre les missions sont autant d'occasions de moderniser les opérations de paix. Ces efforts doivent être soutenus à tous les niveaux dans les missions, au Siège de l'ONU et par les États Membres.

228. Le Groupe prône un renforcement de la collaboration entre les composantes militaires et organiques des missions et leurs composantes d'appui. L'engagement devrait être pris d'éliminer les formalités inutiles et les lourdeurs administratives, de simplifier les démarches et de rendre plus transparentes les procédures et la prise de décisions, ce qui permettrait de mieux responsabiliser les agents en fonction des résultats tout en préservant les ressources. Cet engagement devrait être soutenu au Siège de l'ONU et par les États Membres, conformément aux propositions figurant à la section III.D.1, intitulée « Un appui attentif, responsable et axé sur le terrain ».

229. En ce qui concerne les mesures propres à améliorer la souplesse de l'appui aux missions, le Groupe recommande :

a) Que les États Membres soient invités à collaborer avec le Secrétariat afin de définir un nouveau modèle de soutien logistique pour les missions des Nations Unies menant des opérations à un rythme soutenu dans des environnements peu sûrs, afin de permettre une plus grande mobilité tactique et un meilleur contrôle militaire des moyens d'appui;

b) Que le Secrétariat, en collaboration avec les États Membres, révise les normes d'hébergement et élimine les obstacles à l'utilisation des aéronefs militaires, de façon à permettre une plus grande mobilité tactique au cours des opérations, et continue de collaborer avec les États Membres au renforcement de la gestion coordonnée des mouvements et à la mise en place de réseaux régionaux d'approvisionnement partout où cela est possible.

5. Un partenariat mondial pour la formation

230. La formation devrait être l'une des principales priorités des opérations de paix des Nations Unies, 106 000 agents en tenue originaires de 121 pays étant déployés sur le terrain. Pourtant les ressources qui lui sont affectées sont très insuffisantes. L'ONU devrait s'employer à coordonner et renforcer un partenariat mondial pour la formation, dont plusieurs maillons existent déjà, comme le Service intégré de formation du Département des opérations de maintien de la paix et les entités placées sous l'égide des États Membres telles que l'Association internationale des centres de formation au maintien de la paix. Le Secrétariat a proposé un nouveau dispositif de formation pour les opérations de paix, lequel suppose un renforcement de la collaboration entre les États Membres et une meilleure coordination centrale. En matière de formation, l'ONU est tributaire des États Membres et de leur capacité

à former leur personnel; or leurs moyens dans ce domaine varient considérablement. Le partenariat mondial pour la formation devrait s'appuyer sur un système bien conçu de certification permettant aux États Membres de s'assurer de la conformité aux normes de l'ONU de l'aide fournie par les pays dotés de ressources à ceux n'ayant pas les moyens d'assurer la formation préalable au déploiement. Le Groupe estime que le Secrétariat devrait prendre la tête de cette initiative visant à aider les États Membres et constituer au sein du Service intégré de formation une petite équipe chargée de la certification et de la collaboration avec les États afin d'assurer le bon fonctionnement du partenariat.

231. Le Secrétariat devrait aider les États Membres à mettre à jour leurs programmes de formation pour y inclure les nouvelles tâches élémentaires incombant aux agents de maintien de la paix déployés dans les zones difficiles, notamment effectuer des patrouilles nocturnes, assurer la sécurité des convois, neutraliser les engins explosifs improvisés et se défendre contre les embuscades, et prévoir des modules sur l'interopérabilité police-armée et des manœuvres communes pour les unités de police constituées et les contingents militaires. Ces travaux devraient être menés en étroite collaboration avec les instructeurs des organisations régionales afin d'utiliser au mieux les ressources. Un programme de formation à l'intention des officiers subalternes est également préconisé, compte tenu des exigences auxquelles ils doivent répondre dans les opérations de paix décentralisées. Les programmes de formation dispensée par les États Membres, notamment dans le cadre des équipes itinérantes de formation, devraient être revus régulièrement en fonction des priorités définies par les commandants des forces et les pays fournisseurs de contingents, et bénéficier de ressources plus stables.

232. Les questions relatives à la problématique hommes-femmes et aux droits de l'homme devraient être prises en compte dans tous les modules de formation, y compris ceux destinés au personnel d'encadrement, et intégrées dans le système de certification. Les programmes de formation initiale obligatoire du personnel des missions devraient inclure un cours de sensibilisation à la question de l'égalité des sexes, adapté au contexte et basé sur des cas pratiques, et présenter comme il convient les obligations auxquelles sont tenus tous les agents en matière de droits de l'homme.

233. En ce qui concerne le renforcement de la coopération dans le domaine de la formation, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat aide les États Membres à mettre en place un solide partenariat mondial pour la formation, qui serait fondé sur un système de certification des formations permettant de pallier le manque de ressources entre États Membres;

b) Que les activités de formation accordent une plus grande place aux nouvelles tâches élémentaires incombant aux opérations de maintien de paix des Nations Unies déployées dans des environnements difficiles, en ciblant les problèmes qui nuisent à la sécurité et à l'efficacité des missions, et que les équipes itinérantes de formation soient renforcées afin d'accompagner ces efforts accrus de formation.

C. Concrétiser les politiques

1. Renforcement de la collaboration entre l'ONU et les organisations régionales

234. Particulièrement perspicaces, les rédacteurs de la Charte avaient prévu au chapitre VIII le rôle des « accords régionaux »¹⁵. Les organisations régionales se sont progressivement imposées comme des acteurs importants dont l'influence est à présent considérable sur l'évolution des conflits et la vie politique régionale. Si les opérations de paix des Nations Unies coopèrent depuis longtemps avec elles, l'ONU n'en devrait pas moins aujourd'hui renforcer cette collaboration, dont les formes ne cessent d'évoluer, et l'intégrer dans une architecture de paix et de sécurité qui s'articule de plus en plus aux niveaux mondial et régional. Le récent rapport du Secrétaire général intitulé « Coopérer pour la paix : vers le maintien de la paix en partenariat » (S/2015/229) constitue un engagement clair à poursuivre une collaboration fondée à la fois sur des principes et des considérations pragmatiques.

235. Comme indiqué plus haut aux paragraphes 53 à 58, le Groupe est convaincu que l'ONU doit élaborer, autour d'une vision commune, une nouvelle architecture mondiale et régionale au service de la paix et de la sécurité internationales, en tirant parti des avantages comparatifs de l'ONU et des organisations régionales et en définissant entre elles des obligations réciproques. Il s'agit là d'une entreprise de longue haleine qu'il conviendrait d'engager dès maintenant en commençant par définir pour l'avenir un cadre international de gestion des crises et d'intervention. L'ONU doit jouer un rôle moteur dans l'élaboration de ce cadre, l'objectif étant de contribuer à la réalisation des buts et principes de la Charte et doter le Conseil de sécurité d'outils nouveaux pour faire face aux crises à venir.

236. Le Groupe estime qu'il revient au Secrétaire général de commencer à dégager un consensus en faveur d'une telle vision et de proposer un plan pour y parvenir dans la prochaine décennie. Le Conseil de sécurité a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation de cet objectif grâce aux diverses relations qu'il entretient avec les organes directeurs des organisations régionales. Le Secrétariat de l'ONU doit s'appuyer sur sa connaissance des entités régionales et les relations qu'il entretient avec elles et collaborer davantage avec ses partenaires régionaux quand il analyse les conflits et prépare le cas échéant de nouvelles missions. Les missions des Nations Unies et les envoyés spéciaux dépêchés sur le terrain devraient chercher à collaborer avec les partenaires régionaux sur les questions opérationnelles.

237. Le rôle joué par le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine dans le renforcement de la coopération entre l'ONU et l'Union africaine aux niveaux politique, institutionnel et opérationnel témoigne de ce qui peut être accompli dans ce domaine. D'étroites relations ont également été nouées avec plusieurs institutions européennes et États Membres européens par l'entremise du Bureau de liaison de l'ONU pour les questions de paix et de sécurité installé à Bruxelles. Il conviendrait de mettre en place un service de liaison auprès de la Ligue des États arabes au sein du bureau régional pour la diplomatie préventive en Afrique du Nord et Asie

¹⁵ L'Article 52 de la Charte (Chap. VIII) est libellé en ces termes : « Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies. »

occidentale qu'il est proposé de créer au paragraphe 69, et de renforcer la collaboration avec les autres organisations régionales s'il y a lieu.

238. En ce qui concerne le renforcement de la coopération avec les organisations régionales, le Groupe recommande que le Secrétaire général mette en place, au sein du Bureau régional pour la diplomatie préventive en Afrique du Nord et Asie occidentale qu'il est proposé de créer, un service de liaison auprès de la Ligue des États arabes et établisse, s'il y a lieu, des dispositifs de liaison avec d'autres organisations régionales.

Partenariat stratégique en Afrique

239. L'élaboration d'un cadre global ne doit pas empêcher l'ONU de s'engager dès maintenant avec les partenaires régionaux désireux de collaborer davantage et en mesure de le faire, comme l'Union africaine. L'Afrique occupe incontestablement une place centrale dans les opérations de paix des Nations Unies : 62,5 % d'entre elles et 87 % des membres en tenue du personnel de maintien de la paix sont déployés en Afrique, tandis que plus de 80 % du budget annuel des opérations est consacré aux missions sur le continent. Au cours des 10 dernières années, l'Union africaine, ses communautés économiques régionales et ses mécanismes régionaux se sont employés à mettre en place une architecture africaine de paix et de sécurité cohérente, en créant notamment la Force africaine en attente et la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises.

240. Les récentes initiatives de l'Union africaine, des communautés économiques régionales et des mécanismes régionaux, par exemple en République centrafricaine, au Mali et en Somalie, ont montré l'efficacité, la fiabilité et l'assurance croissantes des forces africaines déployées sous la bannière de l'Union africaine. Il en ressort que les troupes dépêchées par les États de la région et les pays voisins jouent un rôle essentiel quand elles interviennent en premier et qu'elles permettent souvent de susciter l'engagement des acteurs politiques, de faire comprendre les enjeux et de mobiliser directement les moyens régionaux d'influence et de pression politiques. Toutefois, comme l'ont fait observer de nombreuses voix en Afrique même, l'implication des pays de la région dans la gestion des conflits présente également des risques politiques quand les intérêts nationaux des pays en question sont incompatibles avec la direction donnée aux efforts de paix.

241. La coopération entre l'ONU et l'Union africaine a beaucoup progressé au cours des 10 dernières années. Les deux organisations ont collaboré ponctuellement lors de plusieurs missions inédites en République centrafricaine, au Mali, en Somalie et au Soudan (Darfour). Des efforts communs de prévention ont été couronnés de succès en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Ces engagements opérationnels ont bénéficié du soutien du Programme décennal de renforcement des capacités de l'ONU, de l'assistance technique et du soutien politique du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine et de l'appui de l'Union européenne et d'autres États Membres partenaires de l'Union africaine.

242. L'ONU et le Conseil de paix et de sécurité et la Commission de l'Union africaine devraient envisager ce partenariat comme un outil stratégique d'une réelle utilité pour toutes les organisations. Reconnaisant que les questions de paix et de sécurité internationales relèvent d'abord du Conseil de sécurité, ces entités devraient s'attribuer des rôles complémentaires, susceptibles d'évolution, afin de permettre une action cohérente dans chaque situation, fondée sur la conjugaison des

moyens, de l'influence et de l'expérience de chacune d'elles. Cela suppose un changement non seulement de forme mais également d'approche et d'état d'esprit, les organisations devant admettre qu'elles ont chacune des compétences propres qui, jointes à celles des autres, peuvent remédier plus efficacement aux problèmes communs.

243. Le partenariat stratégique ONU-Union africaine devrait reposer sur les principes de coopération ci-après, qui pourraient également servir de base à d'autres accords de coopération entre l'ONU et des organisations régionales : décisions prises en concertation et stratégie commune; division du travail selon l'avantage comparatif de chaque organisation; activités d'analyse, de planification, de suivi et d'évaluation menées en commun; intervention intégrée et adaptée à tous les stades du conflit, y compris en matière de prévention; transparence, responsabilité et respect des normes internationales.

244. Le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine devraient continuer de renforcer leurs liens, en dialoguant et en se concertant plus régulièrement et plus efficacement, afin d'avoir la même analyse des conflits et élaborer des stratégies communes pour y remédier. Basées sur un examen complet de l'avantage comparatif de chaque organisation en matière de prévention et d'intervention, ces stratégies établiraient la répartition des rôles et des tâches entre l'ONU, l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes régionaux, tout particulièrement lors de la phase préparatoire des opérations de paix. Lorsqu'il serait prévu qu'une opération de paix des Nations Unies succède à une opération de l'Union africaine, les objectifs devraient être fixés au plus tôt pour permettre une transition sans heurt.

245. Le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'Union africaine, de concert avec les communautés économiques régionales et les mécanismes régionaux, devraient collaborer à la prévention des conflits au stade le plus précoce possible, y compris éventuellement dans le cadre de consultations annuelles prospectives. Ils devraient procéder très tôt à une analyse commune des menaces contre la paix et la sécurité, existantes ou potentielles, et élaborer ensemble des plans d'action où chaque organisation se verrait attribuer le rôle et les tâches qui lui conviennent le mieux, notamment dans la conduite ou à l'appui des efforts de médiation. Des mécanismes de coordination devraient favoriser la cohérence stratégique des moyens déployés sur le terrain par les différentes organisations et de leurs opérations.

246. Le Groupe a entendu les critiques au sujet du refus du Conseil de sécurité de l'ONU de fournir aux missions de l'Union africaine au Mali et en République centrafricaine, qu'il a l'une et l'autre autorisées, l'appui logistique et autre qu'il apporte à la mission de l'Union africaine en Somalie. L'Union africaine soutient que, lorsqu'elle intervient dans des conflits et des situations de crise, elle le fait sous les auspices du Conseil de sécurité et que l'ONU est donc tenue de lui verser les fonds provenant des contributions statutaires des États Membres. D'autres font valoir rétorquent qu'il n'incombe pas au Conseil de pourvoir au financement de toutes les opérations qu'il autorise. Quoiqu'il en soit, il apparaît que l'absence de mécanismes permettant de fournir un financement stable, prévisible et souple à l'appui des opérations de paix de l'Union africaine nuit à leur pérennité et à leur efficacité, ce qui par conséquent nuit à l'efficacité des opérations de maintien des Nations Unies qui leur succèdent.

247. Le Groupe constate que l'Union africaine est déterminée à augmenter le montant de la contribution que ses membres versent à ses opérations de paix et à trouver d'autres sources de financement et qu'elle a pris des mesures en ce sens, et l'invite à poursuivre les efforts qu'elle a déployés jusque-là. Il note également que le Secrétaire général prévoit de tenir avec l'Union africaine des consultations pour examiner et analyser les différents mécanismes propres à assurer un financement plus prévisible, stable et souple aux opérations de paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité. Ces consultations devraient permettre de progresser sur la question.

248. Le Groupe rappelle les recommandations formulées dans le rapport établi en 2008 par le Groupe d'experts Union africaine-ONU sur les modalités d'appui des opérations de maintien de la paix de l'Union africaine (dit « rapport Prodi »; voir A/63/666-S/2008/813) et recommande de recourir au cas par cas aux contributions statutaires des États Membres de l'ONU pour appuyer les opérations de paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité, y compris pour financer les coûts afférents au déploiement du personnel en tenue, ce qui devrait permettre de compléter les ressources de l'Union africaine et des États Membres africains. Les opérations de paix de l'Union africaine financées par les contributions statutaires des États Membres devraient en outre bénéficier de l'appui du Département de l'appui aux missions de l'ONU et de ses centres de services si nécessaire.

249. En ce qui concerne le partenariat stratégique en Afrique, le Groupe recommande :

a) Que les contributions statutaires des États Membres de l'ONU soient mises en recouvrement au cas par cas pour appuyer les opérations de paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité, y compris pour financer les coûts afférents au déploiement du personnel en tenue, afin de compléter les ressources de l'Union africaine et des États Membres africains;

b) Que les opérations de paix de l'Union africaine financées par les contributions statutaires des États Membres de l'ONU fassent périodiquement rapport au Conseil de sécurité, présentent à l'Organisation des états financiers appropriés et se conforment pleinement à ses normes, notamment à sa politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme et à ses cadres de déontologie et de discipline;

c) Que le partenariat stratégique ONU-Union africaine repose sur les principes de coopération ci-après, qui pourraient également servir de base à d'autres accords de coopération entre l'ONU et des organisations régionales : décisions prises en concertation et stratégie commune; division du travail selon l'avantage comparatif de chaque organisation; activités d'analyse, de planification, de suivi et d'évaluation menées en commun; intervention intégrée et adaptée à tous les stades du conflit, y compris en matière de prévention; transparence, responsabilité et respect des normes internationales.

2. Participation des populations

250. Bien souvent, la période qui suit un conflit est caractérisée par des mécanismes politiques de transition, des partis politiques faibles et des processus de paix dominés par les élites. En collaborant avec les populations locales et, lorsqu'il y a lieu, en servant de passerelle entre elles et les autorités du pays, les opérations

de paix des Nations Unies peuvent favoriser l'enclenchement de processus politiques plus ouverts et permettant de rétablir la cohésion sociale, de lutter contre les inégalités et la marginalisation et d'instaurer une paix plus durable.

251. Il est donc important que les opérations de paix tiennent compte du fait que les conflits prennent souvent des formes variées selon les zones, et sont vécus différemment par les divers groupes. Les responsables de ces opérations doivent donc entretenir des contacts réguliers avec les populations afin de comprendre les dynamiques locales.

252. Bon nombre d'opérations de paix des Nations Unies sont d'ores et déjà menées en étroite coopération avec les populations locales. Elles soutiennent les initiatives locales de règlement des conflits, renforcent les organismes de la société civile et aident les populations grâce à des projets à effet rapide. De plus, certaines opérations utilisent depuis peu de nouveaux outils, par exemple des enquêtes pour connaître l'avis des populations sur leur rôle et leur impact. Le personnel recruté sur le plan national dans les domaines des affaires politiques, des affaires civiles, des droits de l'homme et de la protection, des élections et de l'information notamment se trouve souvent « aux avant-postes » et contribue de façon cruciale à approfondir et à étendre la portée d'une opération de paix. Parfois, des assistants nationaux chargés de la liaison avec la population locale sont recrutés dans les bases militaires des Nations Unies pour aider les troupes à dialoguer avec les populations au sujet de la protection des civils et d'autres, de leurs fonctions.

253. Toutefois, le renforcement des relations avec les populations locales pose toujours de nombreux problèmes pour les opérations de paix des Nations Unies. Premièrement, ces opérations couvrent souvent de vastes zones; or, le contact avec des populations dispersées est plus compliqué. Deuxièmement, il peut être difficile de trouver des représentants qui s'expriment réellement au nom des locaux. Le personnel des missions a parfois tendance à entrer en contact avec de petits réseaux de personnes qui parlent anglais ou français et utilisent du jargon de la communauté internationale, mais qui ne sont pas forcément représentatifs des populations. Troisièmement, il n'est pas toujours simple de percevoir comment une opération de paix peut aider la société civile à participer à la vie politique. En effet, nombre des prétendus processus consultatifs nationaux ne sont ni d'ampleur nationale ni véritablement de nature consultative. Quatrièmement, les relations entre les opérations de paix et les organisations de la société civile peuvent inquiéter le gouvernement du pays hôte si elles ne sont pas établies en toute transparence.

254. Plusieurs acteurs locaux et représentants de la société civile ont indiqué au Groupe qu'ils trouvaient difficile de communiquer avec le personnel des Nations Unies, qui semblait distant. Ils ont fait remarquer que le personnel de maintien de la paix manquait généralement de formation sur la façon de s'adresser aux personnes traumatisées, et que les problèmes de communication étaient souvent aggravés par les barrières linguistiques. Certains se sont dits préoccupés par le fait que le personnel des opérations ne cherchait pas véritablement à connaître les mécanismes existants sur place en matière de promotion de la paix, de protection des civils ou d'atténuation des conflits et se contentait de les remplacer par des systèmes exogènes.

255. Il reste beaucoup à faire pour instaurer de solides réseaux de communication entre les opérations de paix et les populations locales. Ces dernières ne doivent pas seulement être consultées mais devraient pouvoir contribuer activement aux

activités des opérations de paix. Chaque opération doit collaborer étroitement avec l'équipe de pays des Nations Unies et les acteurs locaux, notamment ceux de la société civile, afin d'élaborer une stratégie visant à impliquer les populations à diverses phases du cycle de la mission. Pour concevoir sa stratégie, une mission devrait pouvoir faire appel à des personnes disposant de connaissances culturelles et linguistiques spécifiques au pays et à la zone. Dans le cadre d'une telle stratégie, il convient de prévoir l'organisation de forums lors desquels les hauts responsables de la mission peuvent dialoguer régulièrement avec les populations locales, notamment avec les femmes, les jeunes, les chefs religieux et d'autres notables, pour qu'ils donnent leur avis sur les activités de la mission. Il convient également de rechercher des ressources en vue de faire conduire périodiquement des enquêtes pour savoir comment la population locale perçoit la mission et les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs. Les points de vue des populations locales doivent ensuite être pris en considération dans l'étude d'une stratégie politique et dans la prise de décisions formelle et informelle. L'implication des populations et leurs opinions doivent aussi servir à apprécier l'impact des activités de la mission, et plus particulièrement à s'assurer qu'elle n'a pas d'effets néfastes ou que les ajustements nécessaires sont faits sans délai. Les Volontaires des Nations Unies, qui jouent déjà un rôle essentiel, pourraient être davantage associés au renforcement des relations avec les acteurs nationaux et les groupes locaux, dans le cadre des divers mandats d'une mission, ainsi qu'au renforcement des capacités nationales.

256. En ce qui concerne la participation des populations, le Groupe recommande :

a) Que les missions élaborent des stratégies visant à faire participer les populations à diverses phases du cycle de la mission – notamment l'évaluation et l'analyse de la situation, la planification, l'exécution des programmes et leur examen et leur évaluation – et s'appuient de façon croissante sur les compétences du personnel recruté sur le plan national pour la conception des stratégies et leur application;

b) Que le Secrétariat collabore étroitement avec le programme des Volontaires des Nations Unies afin de faire plus largement appel aux Volontaires, notamment dans les divers groupes professionnels, qui contribueront au développement des contacts avec les populations et au renforcement des capacités locales.

3. Exécution du programme sur les femmes et la paix et la sécurité

257. Bien qu'il existe un solide cadre normatif pour la promotion du programme sur les femmes et la paix et la sécurité, de nombreux éléments font obstacle à l'application intégrale de la résolution 1325 (2000) et des six résolutions suivantes du Conseil de sécurité. Le principal problème est l'absence de forces incitant à faire de ce programme une priorité de politique et de gouvernance nationales. L'exécution complète du programme par les opérations de paix des Nations Unies est notamment entravée par les difficultés suivantes :

a) La question des femmes et de la paix et de la sécurité est perçue à tort par beaucoup comme une question qui ne concerne que les femmes, au lieu d'être vue comme une question de paix et de sécurité concernant la société dans son ensemble;

b) Bien souvent, le vécu, les droits, les besoins et le rôle particuliers des femmes et des filles dans les situations de conflit ne sont pas pris en compte dans les évaluations et analyses initiales et par conséquent ne le sont pas non plus dans les stratégies d'élaboration des missions et de définition des mandats;

c) Les activités liées à la problématique hommes-femmes sont confiées de façon trop systématique à des services qui s'en chargent spécifiquement, au lieu d'être intégrées à tous les services concernés;

d) Les activités relatives à cette problématique ne bénéficient pas d'un appui suffisant, dans les missions comme au Siège de l'Organisation, en raison d'un manque de capacités sur les plans décisionnel, opérationnel et technique;

e) Le manque de ressources des missions pour les activités dans ce domaine limite les capacités à nouer un véritable dialogue avec les populations locales et en particulier avec les femmes et les filles;

f) Dans l'ensemble du personnel civil et en tenue des missions, y compris aux échelons les plus élevés, ainsi qu'au Siège, l'importance accordée à ce programme est inégale, et l'intégration de la problématique hommes-femmes et la promotion de la question des femmes et de la paix et de la sécurité ne sont pas perçues comme des responsabilités qui incombent à tout le personnel;

g) Le personnel des missions, en particulier les hauts responsables, ne communique que de façon irrégulière ou informelle avec des femmes leaders et des organisations féminines de la société civile. Les missions perdent ainsi une occasion essentielle d'impliquer les femmes dans leurs activités et de renforcer les capacités des femmes à devenir des partenaires et des chefs de file une fois qu'elles seront parties;

h) Si le Conseil de sécurité tient des débats annuels sur les femmes et la paix et la sécurité, l'application du programme en la matière est peu rigoureuse pendant le reste de l'année, y compris pendant les consultations relatives à la formulation et au renouvellement des mandats. Ce problème est aggravé par le manque d'importance accordée à ces questions dans les comptes rendus et les rapports soumis au Conseil de sécurité par le Secrétariat et les hauts responsables des missions.

258. Des analyses tenant compte des disparités entre les sexes devraient être conduites tout au long des processus de planification, d'élaboration du mandat, d'exécution, d'examen et de retrait des missions. Pour cela, il faut que les effectifs chargés de l'analyse et de la planification demandés au paragraphe 173 et les missions disposent des moyens d'analyses adéquats en matière de problématique hommes-femmes et de conflits et s'appuient sur les compétences de dirigeantes locales, d'organisations de femmes, des organismes des Nations Unies concernés et d'autres partenaires.

259. Il y aurait lieu d'affecter des experts du domaine de l'égalité des sexes à toutes les composantes d'une mission qui ont besoin de connaissances et d'expérience en la matière. Le Conseiller principal pour la problématique hommes-femmes devrait travailler au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général et relever directement de celui-ci. Travaillant en étroite collaboration avec les responsables des composantes des missions et les experts du domaine de l'égalité des sexes, il devrait être chargé de fournir au Représentant spécial et aux hauts responsables des

missions des conseils stratégiques sur la prise en compte de la problématique hommes-femmes, notamment dans la planification et la conduite d'analyses. Il devrait également porter conseil aux différentes composantes d'une mission et élaborer un plan d'action à l'échelle de la mission pour les femmes et la paix et la sécurité et contrôler son exécution. Enfin, il devrait promouvoir le rôle des femmes dans les stratégies de négociation de la paix et dans la sensibilisation du public, et œuvrer en faveur de l'accomplissement des objectifs fixés pour la mission en matière d'égalité des sexes.

260. Étant donné le rôle de direction et de coordination que tient l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) dans les activités du système des Nations Unies en matière d'égalité des sexes, les opérations de paix doivent pouvoir bénéficier pleinement d'un appui décisionnel, opérationnel et technique pour l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de la part d'ONU-Femmes, du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix. Les fonds affectés aux programmes des missions doivent être suffisants pour qu'elles puissent mener des activités faisant place aux femmes, notamment en favorisant la participation des populations féminines locales à leurs activités et aux processus de paix, y compris dans le cadre de partenariats. Les missions devraient coopérer étroitement avec les équipes de pays des Nations Unies et avec d'autres partenaires pouvant bénéficier du financement des programmes pour faire de l'application de la résolution 1325 (2000) et des résolutions suivantes du Conseil de sécurité une question prioritaire.

261. Pour que les chefs de missions soient effectivement tenus responsables de l'exécution du programme concernant les femmes et la paix et la sécurité, trois engagements en faveur de l'égalité des sexes doivent être ajoutés au contrat de mission qu'ils passent avec le Secrétaire général : a) promouvoir la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans chacune des tâches de la mission; b) inciter les dirigeants des pays hôtes à s'approprier le programme concernant les femmes et la paix et la sécurité; c) progresser en vue de parvenir à la parité des sexes au sein du personnel. Les fonctionnaires du Secrétariat et les représentants et envoyés spéciaux du Secrétaire général doivent systématiquement faire mention, dans les comptes rendus et rapports au Conseil de sécurité, de l'incidence particulière des conflits sur les femmes et les filles. Ils doivent également y fournir des analyses des tentatives entreprises pour approfondir l'application de la résolution 1325 (2000) et des résolutions suivantes du Conseil de sécurité, en décrivant les réussites, les échecs et les défis à relever, et en formulant des recommandations pour la suite. Pour sa part, le Conseil devrait dialoguer plus régulièrement avec des femmes et des hommes des zones touchées par les conflits, afin de mieux comprendre les problèmes liés au genre dans les situations de conflit et d'y remédier, et pour faire en sorte qu'une plus grande attention soit accordée aux questions concernant les femmes et la paix et la sécurité dans tous les domaines thématiques où il y a lieu.

262. En ce qui concerne l'exécution du programme sur les femmes et la paix et la sécurité, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat et le personnel des missions mènent des analyses tenant compte des disparités entre les sexes tout au long des processus

d'analyse de la situation, de planification, d'exécution, d'examen, de bilan et de retrait de la mission;

b) Que des experts du domaine de l'égalité des sexes soient affectés à toutes les composantes des missions qui ont besoin de connaissances et d'expérience en la matière, et que le Conseiller principal pour la problématique hommes-femmes travaille au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général, relève directement du Représentant spécial et fournisse à ce dernier et aux hauts responsables des missions des conseils stratégiques sur la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans les activités des missions;

c) Que les missions puissent bénéficier pleinement d'un appui décisionnel, opérationnel et technique pour l'application de la résolution 1325 (2000) et des résolutions suivantes du Conseil de sécurité, de la part d'ONU-Femmes, du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix;

d) Que le Secrétariat fasse figurer des indicateurs de résultat en matière d'égalité des sexes dans les contrats de mission passés entre le Secrétaire général et les chefs de mission.

4. Prise en compte des droits de l'homme dans les opérations de paix des Nations Unies

263. Comme cela a déjà été souligné dans le présent rapport, notamment aux paragraphes 76, 77, 84, 87, 88, 126, 157 et 232, l'adoption d'une démarche axée sur les droits de l'homme contribuerait largement à prévenir les conflits et à maintenir la paix, et les composantes des missions chargées des droits de l'homme jouent un rôle important dans la protection des civils.

264. Au cours des 15 dernières années, des progrès considérables ont été accomplis en matière de prise en compte des droits de l'homme dans les activités des opérations de maintien de la paix et des missions politiques, notamment dans la formulation des politiques générales et les directives et les programmes de formation du personnel civil et en tenue. Des effectifs importants sont exclusivement chargés des droits de l'homme au sein des opérations de paix intégrées, et des experts des droits de l'homme sont souvent associés, mais pas encore de manière systématique, aux évaluations et au processus de planification lors de la mise en place des opérations de paix et de leur examen.

265. Toutefois, des progrès restent à faire dans certains domaines. Les autorisations initiales d'engagement de dépenses pour les nouvelles missions ne prévoient pas automatiquement de ressources pour des spécialistes des droits de l'homme, qui ne peuvent donc pas être déployés dès la phase critique du démarrage d'une mission. En outre, il faudrait allouer des fonds plus importants et plus fiables aux activités d'appui aux composantes chargées des droits de l'homme et aux envoyés spéciaux. En 2011, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et le Département des affaires politiques ont adopté une politique commune sur la question des droits de l'homme dans les opérations de paix et les missions politiques spéciales des Nations Unies. Cependant, il est nécessaire que toutes les opérations de paix ayant un mandat relatif aux droits de l'homme mènent davantage d'activités contribuant à l'application des rapports publics sur les droits

de l'homme. Dans leurs exposés et rapports à l'intention du Conseil de sécurité ou à l'occasion de leurs contacts avec les États Membres, les hauts responsables des missions et les fonctionnaires du Secrétariat doivent mentionner les principaux faits nouveaux dans le domaine des droits de l'homme, et des rapports publics sur la situation des droits de l'homme devraient être régulièrement publiés.

266. Dans les opérations de paix, le suivi de la situation des droits de l'homme et l'établissement de rapports sur cette question sont généralement assurés par différentes composantes, ce qui donne parfois lieu à des chevauchements de structures et d'activités et à des demandes de ressources concurrentes. Par exemple, il arrive que plusieurs sections d'une mission se chargent de suivre la situation, d'établir des rapports et de s'entretenir avec des survivants; il en découle un manque de coordination dans la stratégie relative aux droits de l'homme. S'il est fondamental de sensibiliser les autorités des pays hôtes et les États Membres à la protection de l'enfance et à la violence sexuelle et de recruter dans les missions des spécialistes de ces questions, en fonction des conditions, il faut veiller à ce que le suivi global et l'établissement de rapports concernant les droits de l'homme ainsi que la protection des civils soient effectués de manière cohérente, et à ce que les besoins en matière d'établissement de rapports soient rationalisés.

267. En ce qui concerne la prise en compte des droits de l'homme dans les activités des opérations de paix des Nations Unies, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat obtienne l'inscription, dans les autorisations initiales d'engagement de dépenses, de crédits permettant aux nouvelles missions de recruter et de déployer du personnel spécialisé dans les droits de l'homme et la protection. Des ressources suffisantes devraient également être disponibles pour mener les activités d'appui aux composantes des missions chargées des droits de l'homme et aux envoyés spéciaux;

b) Que les missions soient gérées de façon cohérente pour éviter la superposition des activités relatives aux droits de l'homme et à la protection et que les besoins et la périodicité en matière de rapports établis par les composantes spécifiquement chargées de la protection soient rationalisés.

5. Une direction de qualité

268. Au cours des consultations tenues par le Groupe, tous les partenaires et acteurs concernés ont affirmé que la qualité de l'équipe dirigeante était l'un des principaux facteurs qui déterminait la réussite ou l'échec d'une opération de paix. Ceux qui ont le plus marqué les esprits sont ceux qui ont su faire preuve de courage, de clairvoyance, d'intégrité, d'humilité et de force d'inspiration. Le Groupe est conscient des efforts entrepris par le Secrétariat pour améliorer le système de sélection des chefs et des chefs adjoints de missions et fournir aux hauts responsables des missions en matière de services d'information lors de l'entrée en fonction, de formation et d'appui, y compris sous forme de mentorat. En dépit de cela, il n'y a pas eu de progrès considérable dans la nomination de responsables de missions, en particulier de chefs et chefs adjoints, qui soient hautement compétents et efficaces dans la direction et la gestion des opérations de paix aujourd'hui.

269. Le Groupe reconnaît que personne ne peut à lui tout seul posséder l'ensemble des qualités requises pour la direction des missions. C'est pourquoi il appuie les efforts engagés pour parvenir à constituer des équipes dirigeantes solides, qui

rassemblent des talents, compétences, expériences et aptitudes diversifiés et complémentaires. Le Représentant spécial du Secrétaire général devrait prendre part aux entretiens et au processus de sélection des autres hauts responsables des missions, notamment en ce qui concerne ses adjoints, le commandant de la force, le chef de la police civile et le directeur de l'appui à la mission. Lors de l'autorisation d'une nouvelle mission, le noyau dirigeant doit être formé le plus tôt possible, afin qu'il puisse participer à la planification de la mission et à la constitution de l'équipe.

270. Un contexte d'instabilité croissante peut mettre à l'épreuve l'ardeur des équipes dirigeantes des missions, aussi bien préparées et qualifiées soient-elles. Il existe parfois un écart considérable entre les besoins sur le terrain et l'ampleur des responsabilités à assumer dans le cadre de missions dangereuses et de grande envergure et la faible marge de manœuvre des chefs de mission dans la gestion des ressources, d'autant plus que certains d'entre eux manquent de préparation et de compétences. Actuellement, les facteurs qui entravent la sélection et la préparation des responsables des opérations de paix des Nations Unies sont les suivants : a) le système de sélection basé sur le mérite n'est pas appliqué de façon assez rigoureuse pour les plus hauts échelons de direction des missions; b) il est difficile de trouver des personnes réunissant de grandes qualités politiques et de solides compétences en matière d'encadrement, ces deux types d'aptitudes étant également importants pour la bonne exécution du mandat de la mission; c) parmi les hauts responsables des missions, la répartition entre hommes et femmes de même que la représentation géographique ne sont pas assez équilibrées; d) le programme de formation des hauts responsables de mission nouvellement nommés est trop rudimentaire; e) les systèmes de gestion du comportement professionnel ne sont pas assez efficaces; f) rien n'est fait pour développer les qualités de dirigeant du personnel débutant ou de niveau intermédiaire et du personnel recruté sur le plan national.

271. L'indépendance du Secrétaire général en matière de sélection et de nomination des hauts responsables devrait être renforcée par l'application cohérente d'un processus de sélection clairement défini, fondé sur le mérite et visant à équilibrer la répartition entre hommes et femmes et la représentation géographique. Tout doit être fait pour que les postes vacants soient attribués à des personnes qui correspondent au maximum aux besoins de la mission sur le terrain : les profils des candidats doivent pour cela être examinés en prenant rigoureusement en compte les caractéristiques de l'équipe dirigeante, du mandat de la mission et des compétences spécifiques recherchées. L'analyse de ces critères devrait constituer un élément déterminant dans le choix du Secrétaire général. Les États Membres devraient recommander des femmes et hommes hautement qualifiés et compétents qui proviennent de divers secteurs, et pas seulement de leurs services diplomatiques, et qui pourraient occuper des postes de haut responsable de mission, compte tenu de ce qu'implique le travail dans des conditions difficiles. Le Secrétariat devrait améliorer les méthodes employées au stade de la présélection pour évaluer le sens politique et les capacités à diriger des candidats. Le Secrétaire général devrait créer un groupe spécial indépendant composé d'anciens hauts responsables de missions et chargé d'avoir des entretiens informels avec des candidats potentiels, de veiller à ce que ceux-ci soient bien conscients des besoins et exigences liés au poste, et de lui faire rapport sur l'aptitude des candidats à assurer la direction de missions, avant les entretiens formels avec le Secrétariat.

272. Au 31 décembre 2014, les femmes constituaient 29 % des administrateurs dans les opérations de paix des Nations Unies. La proportion des femmes diminue de façon régulière entre la classe P-2, où elles représentent 41 % des fonctionnaires, et les postes de rang de sous-secrétaire général, où l'on ne trouve que 13 % de femmes (voir tableau). Le Groupe salue les efforts considérables qu'a engagés le Secrétaire général pour réduire les obstacles institutionnels à la parité des sexes dans l'Organisation, en nommant des femmes à des postes de chef de mission. Toutefois, au 31 décembre 2014, les femmes n'occupaient que 6 postes de chefs d'opérations de paix sur un total de 27, ce qui représente 22 %.

Répartition par sexe des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur dans les opérations de paix des Nations Unies (au 31 décembre 2014)

<i>Classe</i>	<i>Femmes</i>		<i>Hommes</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Pourcentage</i>	<i>Nombre</i>	<i>Pourcentage</i>
SGA	5	28	13	72
SSG	5	13	34	87
D-2	8	16	43	84
D-1	30	24	97	76
P-5	93	25	277	75
P-4	248	28	635	72
P-3	352	31	801	69
P-2	95	41	138	59

Abréviations : SSG = Sous-Secrétaire général; SGA = Secrétaire général adjoint.

273. Par rapport à ce qu'on attendrait d'une organisation universelle, la diversité d'origine géographique reste trop faible, notamment aux postes de direction des opérations de paix des Nations Unies, et plus particulièrement pour les femmes. La sous-représentation des femmes est davantage marquée au sein du personnel provenant d'États Membres appartenant aux groupes régionaux des États d'Afrique, d'Asie et du Pacifique, d'Europe orientale et d'Amérique latine et des Caraïbes. Les hommes venant des États d'Europe occidentale et autres États et des États d'Afrique constituent environ 40 % du personnel de classe P-2 dans les opérations de paix, et occupent environ 60 % des postes de chef de mission.

274. Le Secrétaire général devrait continuer de nommer plus de femmes, venant aussi bien des rangs de l'Organisation que de l'extérieur, aux postes de haut responsable de mission. Les obstacles et les facteurs structurels qui entravent le recrutement des femmes et leur promotion au-delà des classes P-5, D-1 et D-2, comme indiqué précédemment, doivent être étudiés. Il convient de prendre des mesures destinées à encourager la promotion des femmes aux postes de haut responsable, telles que la conception de programmes de mentorat, et à favoriser le recrutement des femmes. Le Secrétaire général devrait aussi agir pour accroître la diversité géographique des femmes et des hommes aux postes de haut responsable de mission.

275. Il conviendrait de mettre au point un programme obligatoire de formation des nouveaux responsables de mission, qui porterait sur les aspects administratifs et techniques et de gestion, informerait sur le soutien pouvant être obtenu de la part des départements, organismes, fonds et programmes des Nations Unies, et devrait être suivi d'un programme de mentorat complémentaire.

276. Le Secrétaire général devrait faire en sorte que la responsabilité des dirigeants des opérations de paix des Nations Unies soit engagée. La gestion de la performance des chefs de mission devrait être renforcée, par exemple au moyen « d'évaluations à 360 degrés », en complément du contrat de mission passé entre le Secrétaire général et les chefs de mission. Les responsables devraient être évalués sur des critères tels que l'aptitude à diriger une mission et le fait d'assumer les responsabilités confiées en matière de promotion des droits de l'homme et d'égalité des sexes. Les résultats de ces évaluations devraient être pris en compte lors du prolongement de l'affectation ou de futures affectations sur le terrain. Des enquêtes d'opinion devraient également être conduites annuellement auprès du personnel afin de recenser, d'examiner et de mesurer les progrès réalisés au niveau des responsables, et notamment de l'équipe dirigeante.

277. En vue de consolider son équipe dirigeante interne, le Secrétaire général devrait remettre en question la politique de « non-réintégration », en vertu de laquelle les fonctionnaires de classe D-2 qui, pour une durée limitée, prennent un poste de chef ou de chef adjoint de mission au rang de secrétaire général adjoint ou de sous-secrétaire général doivent renoncer à leur droit à réintégrer leur organisme d'origine. Le Secrétariat devrait repérer les fonctionnaires de niveau intermédiaire qui semblent avoir les qualités requises pour assumer des fonctions de haut responsable de mission, leur confier des tâches formatrices, au sein des missions ou au Siège, et leur proposer des formations lors desquelles ils seront évalués.

278. En ce qui concerne la direction des missions, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétaire général :

i) Veille au renforcement du système de sélection et de nomination des hauts responsables, par l'application cohérente d'un processus de sélection clairement défini et fondé sur le mérite;

ii) Crée un groupe spécial indépendant composé d'anciens hauts responsables de mission, qui lui donneront leur avis sur l'aptitude des candidats à occuper des postes de direction dans les missions;

iii) Constitue des équipes dirigeantes solides, qui rassemblent des talents, expériences et compétences diversifiés et complémentaires, et répondent au mieux aux besoins des missions sur le terrain;

iv) Continue de nommer plus de femmes aux postes de haut responsable de mission;

v) Examine les obstacles et les facteurs structurels qui entravent le recrutement des femmes et leur promotion et encourage la nomination de femmes aux postes de haut responsable;

vi) Agisse pour accroître la diversité géographique des hauts responsables des missions;

b) **Que le Secrétaire général mette au point un programme obligatoire de formation à l'intention des nouveaux responsables de mission, suivi d'un programme de mentorat complémentaire;**

c) **Que le Secrétaire général fasse en sorte que la responsabilité des dirigeants des opérations de paix des Nations Unies soit engagée, y compris par le recours à des mécanismes de gestion de la performance tels que les « évaluations à 360 degrés »;**

d) **Qu'en vue de consolider l'équipe dirigeante interne de l'Organisation, le Secrétaire général :**

i) **Remette en question la politique de « non-réintégration »;**

ii) **Favorise le perfectionnement des fonctionnaires de niveau intermédiaire qui semblent avoir les qualités requises pour assumer des fonctions de haut responsable de mission.**

6. Lutte contre les violences et responsabilisation accrue

279. Une opération de paix n'est déployée qu'avec l'accord du Gouvernement, mais il lui faut aussi gagner la confiance et l'appui de la population. Le personnel des Nations Unies, qu'il s'agisse d'effectifs civils, de police ou militaires, et les personnes qui participent à la fourniture de services aux Nations Unies ou y sont associés d'une autre façon doivent respecter les normes de conduite, d'intégrité et de responsabilité les plus élevées. L'existence de cas d'exploitation et de violence sexuelle, notamment de transactions sexuelles, signifie que des membres du personnel des Nations Unies s'en prennent à certaines des personnes qu'on les a envoyés servir et protéger. Le travail des opérations de paix des Nations Unies et leur acceptation par la population locale s'en trouvent compromis. L'exploitation et la violence sexuelle salissent la réputation de l'ensemble des membres du personnel des Nations Unies, qui, dans leur immense majorité, s'acquittent de leurs fonctions avec professionnalisme et discipline. Même isolés, les échecs stigmatisent l'ensemble de l'Organisation, qui a été fondée sur les principes de solidarité, d'humanité et de respect mutuel.

280. Depuis 2005, des efforts ont été faits pour améliorer la conduite et renforcer la discipline dans les opérations de paix, notamment avec la mise en place d'un cadre intégré de déontologie et de discipline en 2012 et par le biais des travaux des équipes Déontologie et discipline. Les contrats des chefs de mission et de départements leur font obligation de respecter les plus hautes normes de conduite et de discipline et définissent des indicateurs de résultats à cet effet.

281. Pourtant, après 10 ans de lutte systématique contre l'exploitation et la violence sexuelles dans les opérations de paix, de graves irrégularités persistent. En 2013, une équipe indépendante d'experts a noté une tendance générale à l'inertie dans quatre missions. Les collectivités locales ne sont souvent pas informées des procédures de notification des écarts de conduite des membres du personnel des Nations Unies et des mesures que prennent la mission pour prévenir l'exploitation et la violence sexuelle. Les responsabilités en matière de prévention et de répression sont morcelées entre la mission, le siège de l'Organisation et, pour les allégations à l'encontre de personnel militaire et de police, les capitales des pays concernés. Le dispositif mis en place pour permettre au Secrétariat de vérifier auprès des États Membres quelles mesures disciplinaires ou juridiques ont été adoptées dans de tels

cas demeure insuffisant. Les demandes d'informations que le Secrétariat adresse aux États Membres restent souvent sans réponse. Il arrive aussi que les États Membres y répondent tardivement ou de façon incomplète. Les enquêtes internes sur les allégations à l'encontre de personnel civil traînent en longueur, jusqu'à 16 mois en moyenne entre 2008 et 2013¹⁶. Il n'existe pas de programme complet, systématique et doté d'un financement adéquat pour fournir une aide aux victimes ou aux enfants nés à la suite d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelles. Tous ces manquements graves ont de lourdes conséquences sur la capacité des victimes à demander à ce que justice soit rendue et à contrôler que l'ONU s'en charge.

282. Le Groupe recommande la mise en œuvre urgente et rigoureuse des mesures énoncées dans le rapport du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles en 2014 (A/69/779) pour renforcer l'application du principe de responsabilité en cas d'exploitation et de violence sexuelles à tous les niveaux, à savoir : a) que le Secrétaire général constitue des équipes d'intervention immédiate qui puissent réunir et conserver les éléments de preuve de l'exploitation et des atteintes sexuelles aux fins des enquêtes et auxquelles il puisse être fait appel pour contribuer aux enquêtes ordonnées par un pays fournisseur de contingents, ainsi que par les autorités judiciaires du pays hôte; b) que le Secrétariat et les États Membres achèvent les enquêtes faisant suite à des allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles dans les six mois à compter de leur notification.

283. Le Groupe appuie résolument le train de sanctions et les mesures administratives que le Secrétaire général a proposés pour toutes les catégories de personnel, qui prévoient notamment le renvoi définitif et le rapatriement du personnel sans autre possibilité d'affectation dans les organismes des Nations Unies. Il est également favorable aux propositions visant à retenir à la source le traitement des fonctionnaires renvoyés pour exploitation et atteintes sexuelles. Le Groupe est favorable à la suspension, en cas de soupçon d'exploitation ou d'atteintes sexuelles sur la base d'éléments de preuve crédibles, des versements aux pays fournisseurs de contingents ou de police à partir du moment où l'affaire est portée à la connaissance du pays fournisseur et jusqu'au terme de leur participation à l'enquête, et note que, si l'enquête montre que les allégations ne sont pas étayées, les versements suspendus seront remboursés à l'État Membre. Les opérations de paix et le Siège doivent veiller à ce que des rapports transparents soient régulièrement présentés sur les écarts de conduite et les problèmes de discipline, notamment aux populations des pays hôtes et au personnel.

284. Immunité ne veut pas dire impunité. L'immunité n'a jamais eu pour objet de protéger des poursuites les membres du personnel des Nations Unies coupables d'exploitation et d'atteintes sexuelles et ne s'applique pas dans ce cas. Les privilèges que confère l'immunité sont d'ordre fonctionnel, c'est-à-dire liés à l'exercice de fonctions propres au statut de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies.

285. Le Groupe est fermement convaincu que les États Membres, en particulier les pays fournisseurs de contingents qui sont les seuls à pouvoir exercer leur juridiction pénale sur les membres de leurs contingents, doivent immédiatement mener une

¹⁶ Bureau des services de contrôle interne, « Evaluation of the enforcement and remedial assistance efforts for sexual exploitation and abuse by the United Nations and related personnel in peacekeeping operations », Rapport d'évaluation (Assignment No. IED-15-001), 15 mai 2015.

enquête poussée sur toutes les allégations dignes de foi faisant état de fautes et d'infractions qui leur seraient adressées ou qui seraient portées à leur attention et poursuivre les auteurs de ces actes, en particulier s'il s'agit de violences sexuelles, notamment de viols ou d'actes impliquant des mineurs, selon des modalités conformes au droit international des droits de l'homme, en particulier au droit à une procédure régulière.

286. Les États Membres doivent s'attacher à rendre compte systématiquement et en temps utile au Secrétariat de l'état d'avancement des enquêtes, notamment des poursuites et des mesures disciplinaires mises en œuvre. Le Secrétariat devrait reprendre ces informations, par pays fournisseur d'effectifs, dans le rapport du Secrétaire général et y faire état de toute omission.

287. Le Groupe appuie résolument la mise en œuvre urgente et énergique par les États Membres, en particulier par les pays fournisseurs d'effectifs militaire et de police, et par le Secrétariat, des recommandations que le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat a récemment formulées dans son rapport sur l'évaluation des mesures répressives et correctives mises en œuvre contre l'exploitation et les abus sexuels imputables au personnel des Nations Unies ou au personnel apparenté. Le Groupe est en particulier favorable à la recommandation tendant à ce que le Secrétariat apporte au mémorandum d'accord avec les pays contributeurs d'effectifs militaires et de police les modifications nécessaires pour permettre que des décisions soient prises rapidement au niveau de la mission et pour qu'il soit immédiatement donné suite aux allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles de façon plus objective, fiable et transparente¹⁶.

288. En ce qui concerne les mesures correctives, le Groupe appuie la proposition du Secrétaire général tendant à créer un fonds d'affectation spéciale pour financer les activités de prévention, la sensibilisation et les actions de proximité, et à tenir une liste de fournisseurs de services aux victimes. Ce dispositif ne servant pas à indemniser les victimes, le Secrétariat est invité à entamer des consultations avec les États Membres, et à y associer activement les communautés locales et les victimes d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles, pour définir des formes d'indemnisation adéquates. Les États Membres devraient également appuyer la création par le Secrétaire général d'un programme efficace doté de ressources adéquates pour venir en aide aux victimes d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelles et aux enfants nés à la suite de tels actes.

289. Le Secrétariat devrait définir des procédures types transparentes pour gérer les contributions en personnel militaire et de police de pays dont les antécédents et le bilan en matière de droits de l'homme posent des problèmes. Il devrait être interdit aux gouvernements dont les forces sont citées dans les rapports annuels du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés pour avoir commis des atteintes graves sur la personne d'enfants ou dans les rapports du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits pour s'être systématiquement livrées, selon des indices graves et concordants, à des viols ou à d'autres formes de violence sexuelle, ou s'en être rendues responsables dans des situations de conflit armé, de fournir des contingents aux missions des Nations Unies jusqu'à ce qu'ils aient été rayés des listes.

290. Lorsque le Conseil de sécurité autorise le déploiement de forces non onusiennes, il devrait définir les modalités selon lesquelles celles-ci devraient lui faire rapport et lui rendre des comptes. Si des allégations faisant état d'atteintes aux

droits de l'homme ou d'exploitation et de violences sexuelles commises par des forces non onusiennes agissant en vertu d'un mandat que le Conseil de sécurité a approuvé sont communiquées à une présence parallèle des Nations Unies, celle-ci doit les transmettre sans délai à l'organisation régionale ou au gouvernement concerné.

291. En ce qui concerne la lutte contre les violences et la responsabilisation accrue des opérations de paix des Nations Unies, le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat et les États Membres s'efforcent de mettre en œuvre immédiatement et énergiquement les mesures proposées par le Secrétaire général pour renforcer les responsabilités en cas d'exploitation et de violences sexuelles, concernant notamment : i) la création d'équipes d'intervention immédiate qui puissent réunir et conserver les éléments de preuve de l'exploitation et des atteintes sexuelles aux fins des enquêtes et auxquelles il puisse être fait appel pour contribuer aux enquêtes ordonnées par un pays fournisseurs de contingents, ainsi que par les autorités judiciaires du pays hôte; ii) la conclusion des enquêtes du Secrétariat et des États Membres faisant suite à des allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles dans un délai de six mois à compter de leur notification;

b) Que les États Membres, en particulier les pays fournisseurs de contingents, qui sont les seuls à pouvoir exercer leur juridiction pénale sur les membres de leurs contingents, mènent immédiatement une enquête énergique sur toutes les allégations dignes de foi faisant état de fautes et d'infractions qui leur seraient adressées et poursuivent les auteurs de ces actes, en particulier s'il s'agit de violences sexuelles, notamment de viols ou d'actes impliquant des mineurs;

c) Que les États Membres s'attachent à rendre compte systématiquement et en temps utile au Secrétariat de l'état d'avancement des enquêtes, notamment des poursuites et des mesures disciplinaires mises en œuvre. Le Secrétariat devrait reprendre ces informations, par pays fournisseur d'effectifs, dans les rapports du Secrétaire général présentés aux États Membres et y faire état de toute omission;

d) Que les États Membres, en particulier les pays fournisseurs d'effectifs militaire et de police, et le Secrétariat, veillent à ce que soient mises en œuvre d'urgence et de façon énergique les recommandations que le Bureau des services de contrôle interne a récemment formulées dans son rapport sur l'exploitation et les abus sexuels imputables au personnel des Nations Unies ou au personnel apparenté;

e) Que les États Membres appuient la création par le Secrétaire général d'un programme efficace doté de ressources adéquates pour venir en aide aux victimes d'actes d'exploitation ou d'agression sexuelles et aux enfants nés à la suite de tels actes;

f) Que le Secrétariat définisse des procédures types transparentes pour gérer les contributions en personnel militaire et de police de pays dont les antécédents et le bilan en matière de droits de l'homme posent des problèmes. Il devrait être interdit aux gouvernements dont les forces sont citées dans les listes établies dans les rapports du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés et sur les violences sexuelles liées aux conflits de fournir des

contingents aux missions des Nations Unies jusqu'à ce qu'ils aient été rayés de ces listes;

g) Que les allégations faisant état d'atteintes aux droits de l'homme ou d'exploitation et de violences sexuelles commises par des forces non onusiennes agissant en vertu d'un mandat approuvé par le Conseil de sécurité qui sont communiquées à une présence parallèle des Nations Unies, soient transmises sans délai par cette dernière à l'organisation régionale ou au gouvernement concerné.

7. Présence responsable

292. Depuis quelques années, les opérations de paix se sont de plus en plus attachées à minimiser leur impact sur l'environnement. Le Groupe note que le Secrétariat a défini en 2009 une politique des missions des Nations Unies en matière d'environnement qui vise à intégrer des stratégies soucieuses de l'environnement tout au long du cycle de vie des opérations de paix des Nations Unies. Il faudrait appliquer cette politique environnementale dans toutes les opérations de paix des Nations Unies et en renforcer la mise en œuvre, notamment par l'établissement de rapports réguliers au Siège. Le Groupe félicite le Secrétariat d'avoir pris des mesures pour intégrer la planification environnementale dans le processus de constitution des missions. Le Secrétariat et les missions devraient veiller à ce que les opérations de paix participent efficacement aux efforts déployés sous l'égide du Secrétaire général par l'ensemble du système des Nations Unies pour atténuer les effets des changements climatiques, étudier les effets de la paix et de la sécurité sur l'environnement et présenter au Conseil de sécurité une analyse des risques que les problèmes environnementaux pourraient faire peser sur la paix et la sécurité. Le Groupe encourage les États Membres à doter le Secrétariat des compétences techniques nécessaires pour minimiser les incidences du déploiement d'une opération de paix sur l'environnement local et régional.

293. Le déploiement des opérations de paix des Nations Unies peut avoir un effet de stimulation utile sur les capacités et l'économie de la communauté locale. Les opérations de paix peuvent et doivent renforcer l'économie et les capacités nationales en se procurant, dans la mesure du possible, les biens et services dont ils ont besoin sur le marché local.

294. Pour assurer une présence responsable des opérations de paix des Nations Unies, le Groupe recommande :

a) Que des études d'impact sur l'environnement soient conduites dans le cadre de l'évaluation et de la planification des nouvelles missions, puis renouvelées régulièrement tout au long du cycle de vie de chaque mission;

b) Que les règles et directives en vigueur soient révisées pour donner la priorité aux capacités locales de façon à ce que les opérations de paix tirent parti au mieux des possibilités d'achat sur le marché local.

8. Devoir de protection, sécurité et gestion des crises

295. Depuis 1948, plus de 3 300 membres du personnel ont perdu la vie au service des opérations de paix des Nations Unies. Ce sacrifice au service de la paix est la preuve éclatante de la nécessité d'améliorer constamment la sécurité du personnel. Force est de reconnaître que la sécurité et la sûreté ont des conséquences

stratégiques, notamment sur la mobilisation de ressources et l'efficacité de l'exécution des mandats.

296. Les conditions de sécurité dans lesquelles les opérations de paix des Nations Unies sont déployées sont devenues plus précaires ces dernières années. Plus de 90 % du personnel des missions politiques et les deux-tiers de l'ensemble des Casques bleus sont déployés dans des situations de conflit. Les décisions de déployer des présences des Nations Unies dans de tels contextes doivent tenir compte de l'aggravation des risques et de la nécessité de disposer de systèmes de sécurité et de protection adaptés aux menaces existantes.

297. Compte tenu de l'aggravation des difficultés, la sécurité du personnel des opérations de paix devrait être la priorité absolue de l'ensemble du système des Nations Unies, notamment du Secrétariat, des institutions, fonds et programmes et des États Membres. Il faut que l'Organisation recueille, analyse et diffuse systématiquement l'information et qu'elle en améliore la qualité. Il faut améliorer les échanges d'informations entre le Secrétariat, les opérations de paix et les États Membres à propos des menaces qui pèsent sur la sécurité.

298. À l'issue de l'examen stratégique qu'a récemment conduit le Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat, il a été recommandé que le personnel civil des opérations de paix chargé de la sécurité sur le terrain soit regroupé au sein d'un même système intégré géré par le Département. Le Groupe approuve et encourage la pleine mise en œuvre, le moment venu, de cette importante modification, ainsi que les améliorations qu'il est proposé d'apporter aux méthodes et outils destinés à évaluer les risques de sécurité et signaler les incidents. Il note qu'il importe de veiller à ce que le système de gestion de la sécurité des Nations Unies soit adapté aux menaces actuelles, notamment dans les conditions dans lesquelles sont conduites les opérations de paix et dans le cadre de l'appui apporté à leurs activités.

299. Plusieurs grands domaines méritent une attention particulière, à savoir : a) l'application de ce système aux effectifs militaires et de police; b) les capacités, les technologies, et la préparation des forces nécessaires pour faire face à des situations de menace asymétrique au cours des cinq années à venir; c) les dispositions relatives au personnel recruté sur le plan national, notamment les contraintes administratives et les critères applicables en matière d'assurances; ainsi que les conséquences auxquelles ce personnel est exposé alors qu'il court souvent des risques considérables sans guère bénéficier de récompenses ni d'appui en cas d'urgence; d) la mise en œuvre du dispositif d'évaluation de l'importance des programmes pour rester sur place et exécuter les mandats, notamment les dispositions visant à assurer qu'il est dirigé et coordonné par le Siège; e) un cadre de référence définissant les conditions adéquates du recours à des groupes de gardes et à des entreprises de sécurité.

300. Pour les missions sans composante militaire ayant des problèmes de sécurité spécifiques, le Groupe est favorable au recours à de petits contingents militaires ou de police et, le cas échéant, à des sociétés de sécurité privées dûment accréditées pour constituer des groupes de gardes afin d'assurer la protection de toutes les missions de paix.

301. Il est à la fois nécessaire et dans l'intérêt de l'ensemble du personnel et des pays fournisseurs d'effectifs d'améliorer les soins médicaux et de santé des opérations de paix. La planification des moyens médicaux doit débiter tôt car des

moyens adéquats doivent être réunis sur place dès le lancement de l'opération. Il convient de définir un cadre d'évaluation des prestations médicales, notamment en introduisant des normes qualitatives applicables aux soins fournis, ainsi qu'aux praticiens, aux moyens hospitaliers et aux capacités d'évacuation sanitaire. Le Secrétariat a besoin de moyens pour élaborer ce cadre pour le personnel civil et militaire et pour en contrôler la mise en œuvre. Il faudrait envisager d'adopter des approches novatrices comme le dispositif d'appui spécialisé pour mobiliser des prestataires de services médicaux de qualité en provenance des pays fournisseurs d'effectifs, éventuellement parmi des médecins et infirmiers réservistes en exercice. Si les pays fournisseurs d'effectifs ne peuvent pas détacher de personnel hautement qualifié, l'Organisation pourrait devoir faire appel au secteur privé.

302. Compte tenu de la fréquence à laquelle les opérations de paix des Nations Unies sont amenées à faire face à des situations de crise, il faudrait définir une approche institutionnelle homogène de la gestion des crises. Le Secrétariat devrait arrêter une politique globale de gestion des crises, ainsi que des listes de contrôle et un programme d'entraînement pour les opérations de paix. Cette politique devrait couvrir la responsabilisation de l'encadrement, l'organisation de la capacité d'intervention en cas d'urgence, la coordination des interventions et les échanges d'information sur le terrain et au Siège. Toutes les opérations des Nations Unies et les partenaires des équipes de pays des Nations Unies devraient veiller à se préparer de façon rigoureuse aux situations de crise et conduire des exercices de simulation de gestion de crises avec l'aide de spécialistes de la question. Le Siège doit fournir un appui sur le terrain en cas de crise, notamment en déployant du personnel d'appoint et en accélérant les procédures d'achat.

303. Les tâches administratives afférentes à la gestion des décès, notamment la notification du décès au parent le plus proche, la constitution d'une commission d'enquête, l'indemnisation en cas de décès ou d'invalidité et la reconnaissance officielle pour services rendus, sont réparties entre différents services et morcelées entre effectifs militaires, de police et civils. Le système aurait beaucoup à gagner si on mettait en place un mécanisme centralisé qui gère les données et veille à ce que tous les éléments du processus soient exécutés en temps voulu. Compte tenu des risques auxquels sont exposés les hommes et les femmes affectés aux opérations de paix des Nations Unies et, parfois, de leurs sacrifices, le Groupe estime qu'il est essentiel que l'Organisation examine régulièrement le dispositif d'indemnisation en cas de décès et d'invalidité de toutes les catégories de personnel et y apporte les ajustements requis en temps opportun.

304. Le personnel des Nations Unies, qu'il s'agisse de civils ou d'agents en tenue, est de plus en plus souvent directement visé par des attaques délibérées. Lorsque des membres du personnel sont la cible d'infractions aussi graves, l'Organisation ouvre une enquête interne, en constituant notamment des commissions d'enquête. Elle signale également ces incidents au gouvernement du pays hôte et lui demande d'ouvrir l'enquête nécessaire pour identifier les auteurs de ces attaques et leur faire répondre de leurs actes, en prononçant des peines proportionnelles à la gravité de l'infraction comme leur en fait obligation l'accord sur le statut des forces ou des missions. Toutefois, la coopération entre le gouvernement hôte et l'Organisation est parfois superficielle, voire inexistante, notamment lorsqu'il s'agit d'attaques meurtrières. Il faut que les pays qui accueillent des opérations de paix des Nations Unies fassent tout pour traduire les auteurs de tels actes en justice, notamment en enquêtant rapidement sur les faits et en engageant des poursuites selon des

modalités conformes au droit international des droits de l'homme, en particulier au droit à une procédure régulière.

305. En ce qui concerne la sûreté, la sécurité et la gestion des crises le Groupe recommande :

a) Que le Secrétariat donne rapidement effet à la décision récente tendant à intégrer les ressources du Département de la sûreté et de la sécurité et des missions qui sont affectées à la sécurité dans un modèle unique de gestion intégrée et applique les méthodes actualisées d'évaluation des risques en matière de sécurité et de notification des incidents;

b) Que le Secrétariat dresse le bilan de la mise en œuvre du système de gestion de la sécurité de l'Organisation pour vérifier qu'il est adapté aux menaces contemporaines et fasse en sorte que les modalités d'application du dispositif d'évaluation de l'importance des programmes aident les opérations de paix à prendre des décisions concernant le risque acceptable pour rester sur place et exécuter le mandat;

c) Que le cas échéant, les missions sans composantes militaires soient dotées de groupes de gardes constitués de petits contingents militaires ou de police;

d) Que le Secrétariat définisse un cadre d'évaluation des prestations médicales pour les opérations de paix des Nations Unies, notamment des normes de capacités claires et des normes minimales applicables à toutes les capacités médicales de l'Organisation, tant civiles que militaires;

e) Que le Secrétariat élabore une politique globale de gestion des crises pour ses opérations de paix et que ses partenaires des équipes de pays des Nations Unies veillent à ce que des plans et procédures rigoureux de gestion des crises, notamment des plans en cas d'événement entraînant un lourd bilan humain, soient en place et qu'ils soient régulièrement réexaminés et mis en pratique;

f) Que le Secrétariat centralise les responsabilités afférentes à la gestion des décès pour mieux gérer l'information et superviser les procédures administratives d'appui au parent le plus proche du défunt;

g) Que l'Assemblée générale réexamine régulièrement les taux d'indemnisation en cas de décès et d'invalidité et les ajuste en conséquence;

h) Que les pays qui accueillent des opérations de paix des Nations Unies fassent tout pour traduire en justice les auteurs d'attaques perpétrées contre les Nations Unies, notamment en enquêtant rapidement sur les faits et en engageant des poursuites selon des modalités conformes au droit international des droits de l'homme, en particulier au droit à une procédure régulière.

9. Communication stratégique

306. Les opérations de paix des Nations Unies ont souvent des difficultés à se faire entendre de la population locale et de l'opinion internationale. Les opérations sont parfois lentes et peu enclines à s'exprimer; d'autres fois, leurs messages sont alambiqués ou confus. D'autres fois encore, elles semblent muettes ou repliées sur elles-mêmes, ce qui laisse aussi passer un message bien particulier. La

communication stratégique avec la population locale, les parties au conflit, les acteurs régionaux et les autres acteurs internationaux et partenaires sur le terrain constitue un aspect essentiel de toute stratégie politique efficace. Elle suppose une connaissance des populations cibles et la diffusion de messages que celles-ci puissent comprendre et qui tiennent compte de leur réalité.

307. La stratégie d'information de l'Organisation est dépassée et doit faire place à des actions de communication plus dynamiques qui renforcent l'approche politique globale et le rôle de la mission. Une meilleure connaissance des populations cibles facilitera la sélection de moyens de communication adéquats; le rôle du personnel recruté sur le plan national et des spécialistes nationaux de la communication est essentiel à cet égard. Il est indispensable d'adopter les méthodes de communication qui sont maintenant couramment appliquées ailleurs si l'on veut que les opérations de paix des Nations Unies soient en phase avec ce monde en rapide mutation. Les missions devraient adopter des technologies éprouvées d'un bon rapport coût-efficacité pour améliorer les communications. Une exploitation plus efficace des médias numériques devrait permettre de recueillir des réactions à propos de la mission et de son action de communication et de mieux cibler ses messages. Les missions devraient veiller à ce que les cadres moyens et supérieurs reçoivent une formation qui en fasse de bons communicateurs, capables d'établir des liens avec la population locale et d'en être compris. Il faudrait que les hauts responsables des missions soient secondés par des spécialistes de la communication.

308. Toutes les opérations de paix devraient donner la priorité à l'élaboration de stratégies de communication adaptés et dynamiques qui les aident à exécuter leur mandat. Ces stratégies devraient faire la plus large place possible à des outils de communication adaptés à des publics précis, et tenir notamment compte de l'importance de la radio pour de nombreuses populations des pays hôte et des médias sociaux pour les jeunes. Les hauts responsables des missions, notamment le personnel en tenue, devraient s'efforcer d'avoir des contacts directs avec la population à travers le pays. Cela n'aidera pas seulement la population locale à mieux comprendre le mandat de la mission et ses activités, mais aussi à se sentir davantage en confiance et à comprendre que l'Organisation est avec elle. Les missions devraient tirer parti des technologies modernes en s'appuyant sur du personnel capable d'assurer des communications stratégiques et non pas uniquement de diffuser des informations. Le Groupe estime que l'intégrité et les bons résultats du personnel des missions constituent l'outil de communication le plus efficace avec la population du pays hôte.

309. En ce qui concerne les communications stratégiques, le Groupe recommande qu'à tous les stades du cycle de vie des missions, le Secrétariat et les missions mettent en place des stratégies de planification, de recrutement et de dotation en ressources des équipes de communication des missions qui visent à assurer un dialogue avec la population locale, et à ce que les opérations de paix des Nations Unies utilisent des méthodes et technologies modernes et adéquates.

D. Consolidation des fondements : systèmes, structures et ressources

1. Un appui attentif, responsable et axé sur le terrain

314. Les budgets des opérations de paix représentent plus de quatre fois l'ensemble des autres ressources budgétaires du Secrétariat de l'ONU. Les achats du Secrétariat sont destinés à 90 % aux opérations de paix. Les missions accueillent 55 % du personnel du Secrétariat, 80 % de ces fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans des lieux d'affectation difficiles. Le volume des activités des missions, le caractère éprouvant et changeant des conditions de fonctionnement, les besoins en personnel et en fonctions spécialisés dont on n'a guère connaissance à l'échelon du Siège et les taux de rotation élevés du personnel saturent et même paralysent souvent un système administratif conçu pour des lieux d'affectation statiques et stables. Or, les opérations hors Siège de l'ONU restent assujetties à un cadre administratif défavorable, qui ne leur permet pas d'atteindre les niveaux d'effectivité et d'efficacité voulus.

315. Les messages que le Groupe a reçu du terrain étaient sans équivoque : les procédures administratives de l'ONU desservent les missions et leurs mandats. Les commandants des forces et les pays fournissant des contingents sont exaspérés par les contraintes bureaucratiques auxquelles se heurtent des demandes raisonnables soumises dans des contextes difficiles. Les hauts responsables dénoncent de graves dysfonctionnements et déplorent, d'une part, l'impossibilité de recruter rapidement et, d'autre part, les obstacles qui entravent le congédiement de fonctionnaires dont le travail ne donne pas satisfaction. La bureaucratie administrative et l'absence de mobilité et de perspectives de carrière sont sources de frustration pour les fonctionnaires. Des dispositifs de contrôle des risques non adaptés au terrain empêchent les responsables et les administrateurs des missions de prendre des décisions de bons sens qui leur permettraient de s'acquitter de leur mandat. Trop souvent, il faut choisir entre une décision de bons sens pour la mission et une décision de conformité vis-à-vis de procédures peu fonctionnelles, la décision de conformité étant généralement celle qui l'emporte. Le prix de ces dispositifs de contrôle des risques est extrêmement élevé en ce qui concerne les risques opérationnels et les risques d'atteinte à la réputation que font courir des résultats insuffisants en matière d'exécution des mandats.

316. Les règlements de l'Organisation régissent son administration; toutefois, les politiques et les procédures d'application internes font obstacle à l'effectivité et à l'efficacité des missions. Le Secrétariat doit veiller à ce que son cadre administratif interne soit adapté aux opérations sur le terrain, qui constituent la part la plus importante et la plus visible de son action. Il faut, dans ce cadre, aborder la question de la nécessaire responsabilisation vis-à-vis des résultats comme de la gestion des ressources. La démarche actuelle, qui dissocie la responsabilité de l'exécution des mandats et celle de la gestion des ressources entraîne le double-emploi, des retards et des tensions bureaucratiques et ne garantit pas un usage effectif, efficient et transparent des ressources.

317. En 2007, le Secrétaire général a proposé la création du Département de l'appui aux missions, censé réunir en une seule entité l'ensemble des attributions, des pouvoirs et des ressources permettant de garantir que les missions disposent, en temps opportun, des moyens nécessaires à l'exécution de leur mandat. Il reste que le

Département ne s'est pas vu déléguer les pouvoirs qui lui permettraient d'assurer l'appui voulu sur le terrain et que les procédures administratives n'ont pas été révisées pour répondre aux exigences des missions. Cette situation pérennise la dépendance vis-à-vis de dérogations à des politiques, à des procédures administratives et à des pratiques axées sur le Siège et très peu adaptées aux conditions sur le terrain et donne lieu à des coûts élevés pour les transactions entre les différents départements du Siège et les missions.

318. De l'avis du Groupe, le Secrétaire général devrait déléguer au Département les pouvoirs nécessaires pour assurer, en temps voulu, un appui effectif aux missions, mettre en place des procédures transparentes et simplifiées et éliminer les procédures et les mécanismes informels qui retardent l'application de solutions effectives et efficaces sur le terrain. Le Département devrait mettre au point des procédures administratives davantage axées sur le terrain et sur les résultats, notamment après avoir recueilli du Bureau des services de contrôle interne des avis destinés à garantir la conformité desdites procédures aux règlements de l'Organisation. Les modifications que l'on se propose d'apporter aux textes réglementaires devraient être soumises, dès que possible, à l'Assemblée générale. La rationalisation des méthodes de travail des missions devrait être intégrée au nouveau progiciel de gestion intégré, Umoja, de manière à ne pas manquer une occasion exceptionnelle de moderniser les méthodes de travail et d'améliorer la transparence et la responsabilisation. Le Département de la gestion devrait renforcer le rôle qui lui incombe, au niveau central, en matière de supervision et d'assurance qualité et s'en remettre moins aux contrôles de routine pour s'attacher davantage au suivi de l'activité du Département de l'appui aux missions, en s'appuyant sur un dispositif amélioré de suivi de l'exécution et sur la mise en jeu de la responsabilité au regard tant des résultats que de l'utilisation des ressources.

319. En attendant, le Secrétaire général devrait immédiatement mettre en place un cadre de mesures extraordinaires, qui permette d'appliquer des mesures administratives effectives et accélérées, notamment en ce qui concerne les achats et les ressources humaines, en vue d'obtenir les ressources humaines et matérielles voulues pour faire face rapidement à une crise ou mettre en route une mission. Ces mesures devraient être assorties de délais raisonnables, pouvant être prorogés en cas de nécessité. Elles devraient comporter des mesures de responsabilisation à posteriori et prévoir la justification des décisions prises. Le recours à ces mesures spéciales dans des situations de crise a démontré ses mérites sur le plan opérationnel et prouvé que l'on pouvait appliquer ces procédures rapides sans compromettre la responsabilisation. Ces mesures extraordinaires devraient être intégrées à un cadre révisé de règles et de procédures pour les missions.

320. La mise en place d'un cadre administratif davantage axé sur les missions doit aller de pair avec la garantie ferme d'une gestion pleinement responsable des ressources. Les chefs de mission devraient faire appel à des conseillers et à des ressources d'audit pour appuyer l'exécution sur le terrain. L'on devrait disposer d'une petite cellule de gestion des risques composée d'experts spécialistes des textes réglementaires de l'Organisation, qui conseilleraient les hauts responsables des missions sur le respect des textes et aideraient à déceler les problèmes éventuels et à y trouver des solutions. Une étude de gestion permettant de contrôler l'utilisation des ressources et d'en rendre compte aidera les gestionnaires, notamment les chefs de mission et les directeurs de l'appui aux missions, à mieux assurer le contrôle des ressources, étant entendu que ces responsables devront faire

preuve d'une vigilance constante et se tenir prêts à réagir à toute indication de dissipation ou de mauvaise gestion des ressources.

321. Le Groupe a entendu, au sujet de la gestion des ressources humaines, des préoccupations provenant de nombreux secteurs. Aucune question ne suscite davantage de frustrations chez le personnel, toutes catégories confondues. Les procédures actuelles de recrutement et d'affectation du personnel sont onéreuses et lentes. Des outils destinés à accélérer le recrutement, tels que les fichiers de candidats présélectionnés, n'ont pas donné de résultats satisfaisants; ils ne sont opérants que lorsque des candidats qualifiés y figurent et sont disposés à être engagés. Dans des cadres opérationnels qui exigent des opérations de paix plus adaptées et plus flexibles, les politiques relatives aux ressources humaines semblent aller dans le sens contraire. Le Groupe croit fermement que les chefs de mission devraient disposer d'une plus grande marge d'action pour déplacer le personnel au sein des missions afin de faire face à l'évolution des besoins. Les opérations de paix devraient être dotées de la souplesse voulue pour engager pour une période donnée, puis relever de leurs fonctions des personnes possédant des compétences et une expérience spécifiques intéressant une situation ou un mandat donné. Les mesures d'application de la mobilité du personnel devraient accorder la priorité aux membres du personnel qui ont exercé leurs fonctions pendant de nombreuses années dans des lieux d'affectation difficiles. Il y a cependant lieu de noter que, dans une mesure croissante, des solutions standardisées offertes en matière de ressources humaines et conçues pour répondre à des besoins à dénominateur commun à l'échelon du Siège de l'ONU limitent les possibilités de recours à des solutions de dotation en effectifs plus souples permettant de faire face à l'évolution des besoins sur le terrain.

322. Les systèmes centralisés d'élaboration des politiques doivent prendre en compte le fait que les missions ont des besoins différents de ceux du Siège et des bureaux extérieurs. Depuis trop longtemps, les missions sont considérées comme une contrainte en ce qui concerne l'application des méthodes standardisées du Siège. Le Groupe estime que les missions doivent être pleinement et systématiquement consultées à l'heure de l'élaboration des politiques administratives, de manière à ce que les exigences particulières des opérations sur le terrain soient intégralement prises en compte lors de l'examen de mesures importantes. Actuellement, les points de vue et les besoins des missions ne sont pas suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques relatives aux ressources humaines et à d'autres questions et, trop souvent, la voix des spécialistes sur le terrain n'est pas entendue lors des délibérations consacrées aux politiques. Les missions sur le terrain ne sont pas représentées au sein du Réseau Ressources humaines, malgré des requêtes à cet effet. Dans de nombreux autres organes consultatifs, le terrain n'est qu'une voix parmi tant d'autres, malgré l'importance de sa taille et le caractère spécifique de ses besoins. Dans tout examen des politiques, les incidences, pour les opérations sur le terrain des changements qu'il est proposé d'apporter aux politiques devraient être impérativement évaluées et les résultats de cette évaluation soumis à l'attention du Secrétaire général et des États Membres.

323. En ce qui concerne l'offre d'un appui attentif, responsable et axé sur le terrain, le Groupe recommande que le Secrétaire prenne les mesures suivantes :

a) Déléguer au Département de l'appui aux missions tous les pouvoirs dont il a besoin pour soutenir l'administration efficiente de politiques et de procédures

axées sur le terrain et pour accélérer la prestation des services et les recrutements. Le Département de la gestion devrait définir un cadre stratégique d'assurance qualité et assurer le contrôle des résultats;

b) Habilitier le Département de l'appui aux missions à élaborer, à l'intention des missions sur le terrain, des procédures administratives relatives aux ressources humaines et à d'autres questions, de manière à favoriser un déploiement plus rapide et une gestion mieux adaptée du personnel civil, en déléguant aux chefs de mission les pouvoirs dont ils ont besoin pour mieux gérer la réaffectation du personnel au sein de leur mission;

c) Soutenir l'exercice de la responsabilité des hauts responsables sur le terrain en mettant à leur disposition des ressources en gestion et des services consultatifs en matière de risques, de manière à mettre en évidence le fait qu'ils peuvent exécuter efficacement les tâches prescrites tout en se conformant aux textes réglementaires en vigueur;

d) Adopter sans délai des mesures administratives spéciales permanentes destinées à la mise en route des missions et à la gestion des crises; ces mesures entreraient en vigueur après certification, par le Secrétaire général, de l'existence d'une crise ou d'une situation d'urgence, pour une période de six mois renouvelable;

e) Veiller à ce que les besoins et les points de vue des missions soient dûment pris en compte dans toute nouvelle politique ou dans tout changement de politique, notamment en consultant pleinement et systématiquement les missions sur le terrain, en particulier les chefs de mission, et en procédant à une évaluation de l'impact sur les missions.

2. Politiques de financement novatrices et axées sur les résultats

324. Le développement des opérations de paix des Nations Unies au cours de ces dernières années a coïncidé avec une période de forte contraction de l'économie dans le monde, particulièrement dans quelques-uns des principaux contributeurs financiers de l'Organisation. Des préoccupations ayant alors été exprimées quant à la faisabilité budgétaire des opérations sur le terrain, l'Organisation a dû répondre à une forte pression en faveur d'une réduction des coûts. C'est ainsi que l'application de mesures d'efficacité aux budgets opérationnels et aux dotations en effectifs du maintien de la paix ont permis de réduire effectivement les coûts de 17 % au cours des cinq dernières années en ce qui concerne les effectifs militaires et de police, si l'on tient compte de l'inflation. Toutefois, l'enveloppe budgétaire globale a enregistré une augmentation, liée à la décision du Conseil de sécurité d'élargir des opérations de paix ou d'en établir de nouvelles, souvent dans des conditions difficiles sur les plans politique, logistique et de la sécurité.

325. Au chapitre du financement des missions, le partenariat entre les États Membres devra être renforcé à l'Assemblée générale afin que l'accent soit mis sur une application effective et économique des mandats. Si l'Assemblée, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Secrétariat concentrent davantage leur attention sur les résultats plutôt que sur les surcoûts des budgets des missions, un nouveau partenariat pourra s'instaurer en faveur du financement des missions.

326. La présentation et l'examen des budgets des missions consistent surtout à analyser les variations annuelles touchant les différentes rubriques budgétaires, particulièrement les postes, plutôt que les inducteurs de coûts et les résultats. La méthode de budgétisation de l'Organisation, qui a initialement été conçue pour permettre, au Siège, l'examen de budgets stables et axés sur le personnel, est moins pertinente dans les missions sur le terrain, qui sont particulièrement dynamiques. À titre d'illustration de la pratique en cours, tout transfert, toute création, suppression, restructuration ou définition du profil d'un poste exige l'approbation de l'Assemblée générale. De ce fait, les négociations intéressant les budgets des missions sont souvent consacrées à des points de détail tels que le classement de postes du personnel civil, plutôt qu'à des questions stratégiques ou aux inducteurs de coûts. Le même processus se reproduit en ce qui concerne les procédures et les contrôles internes.

327. Un travail considérable doit être fait pour améliorer, en ce qui concerne les opérations de paix, la méthodologie de la budgétisation axée sur les résultats. Il s'agit, en fait, de rendre cette budgétisation davantage axée sur les résultats et de permettre aux États Membres d'examiner les coûts liés à l'obtention des résultats et les rapports qualité-prix, plutôt que de se concentrer sur des variations mineures des budgets et sur le détail des dotations en effectifs. Sous sa forme actuelle, la budgétisation axée sur les résultats est un mécanisme abstrait qui n'établit pas de liens entre de véritables indicateurs de résultats et les ressources. En lieu et place, pour mesurer les résultats de l'exécution d'un mandat, il se polarise sur des « produits » qui sont souvent sujets à caution, tels que le nombre de patrouilles effectuées, plutôt que sur des produits reflétant davantage les résultats, tels que les niveaux de sécurité dans une zone d'opérations.

Innovation dans le financement

328. Durant la décennie écoulée, quelques-unes des améliorations structurelles les plus marquantes apportées aux opérations de paix sont celles qui ont concerné le financement des missions, en particulier la mise en route des missions. Aujourd'hui, les missions bénéficient d'autorisations d'engagement de dépenses étendues, qui leur permettent de mobiliser des ressources et de commencer plus rapidement les achats destinés à appuyer les troupes et le personnel sur le terrain. Elles peuvent aussi se procurer du matériel dans les stocks pour déploiement stratégique avant l'approbation des budgets. Ces outils, associés à des budgets de démarrage mieux adaptés, favorisent non seulement des déploiements initiaux plus rapides mais aussi l'élaboration de budgets plus réalistes. Le Groupe encourage les États Membres à relancer la dynamique des réformes en vue d'assurer un meilleur financement des opérations de paix.

329. Comme indiqué à la section III.B.4 (Mobilité et flexibilité de l'appui), on peut réellement continuer de s'inspirer de certaines démarches novatrices concernant l'appui aux missions et de soutenir ces démarches, particulièrement à l'échelon régional, notamment par le biais des éléments suivants : la planification régionale coordonnée des mouvements; les chaînes d'approvisionnement régionales; les services administratifs partagés; l'établissement des conseillers et des experts dans les régions; et des contrats de secours concernant les services aériens. Si ces initiatives ont rencontré des écueils, elles offrent la possibilité d'améliorer l'efficacité et l'efficience opérationnelles des missions. Les systèmes d'appui mondiaux et régionaux offrent la possibilité d'améliorer l'efficacité opérationnelle

et l'utilisation rationnelle des ressources, notamment en limitant les effectifs dans les missions. En outre, l'amélioration de l'analyse décisionnelle au Siège et sur le terrain contribuera, de manière déterminante, à une meilleure planification des ressources au sein des missions et entre les missions et fournira davantage d'informations qui permettront de répondre aux préoccupations des États Membres relatives à une utilisation efficiente et responsable des ressources, conforme aux règlements financiers de l'Organisation.

Financement des programmes

330. Si, au moment de leur déploiement, elles disposent généralement d'effectifs, souvent les missions ne sont guère dotées des ressources nécessaires à l'exécution de leur mandat. Il peut s'ensuivre que, malgré une forte présence, elles ne sont pas en mesure de s'acquitter de leur mandat, comme c'est le cas lorsque des instructeurs de la police rejoignent une mission mais ne peuvent pas obtenir les ressources dont ils ont besoin pour dispenser la formation à des partenaires du pays hôte. L'incapacité d'enregistrer rapidement des résultats ralentit l'exécution du mandat et prolonge la durée de la mission. S'appuyant sur l'importante expérience acquise dans le domaine du financement du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion, le Groupe estime que, dans la mesure des besoins, le Secrétaire général devrait solliciter le financement des programmes au moyen du budget statutaire, de manière à favoriser l'exécution des tâches prescrites. La mise à disposition de ces fonds permettrait aux missions de se concentrer davantage sur l'exécution des programmes plutôt que sur les seuls apports du personnel. À son tour, cette concentration sur les programmes peut renforcer la responsabilisation vis-à-vis des résultats plutôt que des intrants et des activités du personnel.

331. Le Groupe recommande que le Secrétaire général propose le financement des activités de programmes au moyen des ressources du budget ordinaire, et ce à l'appui de l'exécution du mandat des missions.

3. Financement et soutien des missions politiques

332. Les missions politiques font partie intégrante des opérations de paix des Nations Unies et se situent au cœur de l'action que mène aujourd'hui l'Organisation. Pour qu'elle puisse s'acquitter de la responsabilité fondamentale qui lui incombe de prévenir le déclenchement ou la reprise de conflits, l'Organisation doit impérativement disposer d'un financement prévisible pour les missions politiques. Celles-ci éprouvent souvent des difficultés à exécuter leur mandat en raison du caractère limité des ressources et de l'appui qu'elles reçoivent du Siège et les autorisations d'engagement de dépenses ne prévoient pas toujours suffisamment de ressources pour leur démarrage. Le caractère relativement statique du processus budgétaire biennal réduit considérablement leur marge de manœuvre. Les missions politiques absorbant plus de 20 % du budget ordinaire, l'activité qu'exige la gestion de diverses crises à travers le monde entraîne des distorsions dans ce budget. De ce fait, des coupes arbitraires ont été opérées dans le budget des missions politiques pour équilibrer le budget ordinaire, ce dont s'est ressentie la prévisibilité du financement des missions politiques.

333. Le Groupe prend note des recommandations figurant au paragraphe 85 du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/66/7/Add.21), établi en 2011 en réponse au rapport du Secrétaire général sur

l'examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales (A/66/340), à savoir :

a) Créer, pour le financement des missions politiques spéciales, un compte spécial distinct dont le budget sera établi, qui sera alimenté et qui fera l'objet de rapports sur une base annuelle avec un exercice budgétaire allant du 1^{er} juillet au 30 juin;

b) Autoriser les missions politiques spéciales sur le terrain dont l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité a approuvé la création ou l'élargissement à utiliser, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif et à concurrence de 25 millions de dollars, le Fonds de réserve pour le maintien de la paix;

c) Autoriser les missions politiques spéciales pour lesquelles l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité adopte une décision relative à leur mise en route ou à leur élargissement qui entraîne des dépenses, à utiliser, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, les stocks stratégiques pour déploiement rapide jusqu'à concurrence d'une valeur de 25 millions de dollars à titre d'avance sur le crédit budgétaire correspondant;

d) Mettre le compte d'appui à la disposition de tous les départements et services pour financer les ressources variables dont ils ont besoin pour fournir un appui aux missions politiques spéciales sur le terrain et confirmer les responsabilités liées à l'appui aux missions politiques spéciales, tout en maintenant les modalités actuelles de financement du compte d'appui et du Centre de services mondial.

334. En ce qui concerne le financement des missions politiques, le Groupe recommande l'adoption immédiate, par l'Assemblée générale, des quatre recommandations reprises dans le paragraphe précédent et énoncées au paragraphe 85 a) à d) du vingt-deuxième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2012-2013, consacré à l'examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales.

Gestion et réforme du Siège

335. Parmi les initiatives visant à améliorer l'impact des opérations de paix des Nations Unies, la révision des structures du Siège ne devrait apparaître qu'en dernier lieu. Toutefois, après un examen attentif, le Groupe estime que la configuration actuelle du Siège dessert l'évaluation, la conception et la réalisation effectives des opérations de paix des Nations Unies et, plus généralement, l'action que mène le Secrétariat en faveur de la paix et de la sécurité internationales. Sans une modification structurelle, les changements fondamentaux décrits dans le présent rapport ne pourront pas être effectivement mis en œuvre.

336. La configuration actuelle des départements entraîne ou aggrave des problèmes qui touchent les opérations de paix : l'évaluation, la stratégie et la planification sont souvent dissociées d'une connaissance approfondie du pays ou de la région concerné; en ce qui concerne les interventions de l'Organisation, les solutions sont conçues par les tenants d'une démarche fondée sur l'offre; les opérations de paix sont enfermées dans une logique de choix binaire, même lorsqu'elles s'efforcent de s'adapter à des situations changeantes sur le terrain; la planification multi-départementale, qui permettrait d'appuyer collectivement une mission, est entravée

par des transitions administratives difficiles, des différences de culture et des cadres distincts de responsabilité; les exigences opérationnelles et administratives des grandes missions limitent les possibilités d'élaboration d'une stratégie politique; les services d'appui spécialisés ne sont pas disponibles pour tous les types d'opérations de paix; et les clivages institutionnels compliquent inutilement les prises de décisions, soumises à de hauts responsables qui peuvent résoudre un problème donné mais pas les dysfonctionnements sous-jacents.

337. Pour résoudre ces problèmes, on s'est d'abord efforcé de faire face à ces dysfonctionnements structurels en faisant appel à des organes de haut niveau, tels que le Comité des politiques et le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, ou à des instances de planification telles que les équipes spéciales intégrées. Toutefois, ces initiatives n'ont pas permis de modifier véritablement la dynamique institutionnelle sous-jacente. Les querelles intestines sapent le moral au sein des Départements et sont une source de dérision à l'extérieur. Cette dynamique expose l'Organisation à des accusations de double emploi et d'immaturité bureaucratique quand, au Siège, des professionnels talentueux s'occupent moins de proposer des solutions que d'engager des escarmouches. En un mot, le Siège n'assure pas le leadership, la gestion et l'appui voulus pour relever les défis qui se posent aujourd'hui aux opérations de paix des Nations Unies. Il ressort clairement des consultations et des délibérations auxquelles le Groupe a pris part ces six derniers mois que le statu quo n'est pas viable et que les choses doivent changer.

338. Le Secrétaire général devrait donc mettre au point diverses solutions de refonte des structures du Secrétariat chargées de la paix et de la sécurité. Cette restructuration devrait se traduire par une profonde réorganisation des départements actuellement chargés des affaires politiques, des opérations de maintien de la paix et de l'appui aux missions et inclure le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et d'autres ressources spécialisées qui appuient les opérations de paix sur le terrain. Elle devrait également porter sur les nécessaires délégations de pouvoirs de ces départements et sur leur responsabilité envers le Secrétaire général. Dans l'esprit de cette proposition, et pour disposer d'une solution de financement cohérente et unique, l'on devrait élaborer une proposition visant à créer un compte unique pour les opérations de paix, en vue de financer, à l'avenir, l'ensemble des opérations de paix et des activités de soutien.

339. Il est évident qu'à l'avenir le programme de maintien de la paix et de la sécurité et le programme économique et de développement imposeront à l'Organisation une charge de travail exceptionnelle. Nous recommandons, par conséquent, que le Secrétaire général examine la proposition formulée en 2004 par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement et visant à créer un autre poste de vice-secrétaire général, chargé de la paix et de la sécurité. Tandis qu'un vice-secrétaire général s'occuperait du développement économique et social, l'autre s'attacherait à modifier en profondeur la configuration des structures du Siège chargées de la paix et de la sécurité et les modalités de leurs interventions sur le terrain.

340. Les solutions retenues pour une nouvelle structure devraient viser notamment les résultats suivants :

a) Des stratégies politiques doivent guider chaque opération de paix des Nations Unies et bénéficier de la contribution d'actions entreprises aux niveaux international et régional;

b) Une bonne planification de l'évaluation, de l'analyse et de l'élaboration des stratégies doit permettre de dégager des solutions adaptées aux différents contextes et réalistes;

c) Les dimensions régionales des conflits doivent être systématiquement abordées, en collaboration étroite avec les organisations régionales compétentes;

d) L'unité d'action et l'intégration doivent être renforcées dans les initiatives de l'Organisation visant à appuyer l'exécution d'un mandat, y compris les activités de consolidation de la paix;

e) En ce qui concerne le Siège et le terrain, les pouvoirs, le commandement et le contrôle doivent être clairement définis pour tous les déploiements militaires, tandis que les concepts opérationnels et logistiques des opérations et de la réalisation des résultats doivent être rigoureusement intégrés;

f) La responsabilisation doit être renforcée par le biais d'une harmonisation entre la responsabilité en matière de réalisation des résultats et les pouvoirs permettant d'utiliser les ressources;

g) Des ressources spécialisées, comprenant le personnel civil et le personnel en tenue, et des services logistiques et administratifs doivent être mis à la disposition de toutes les opérations de paix des Nations Unies, selon que de besoin;

h) La résilience organisationnelle doit être renforcée pour assurer une gestion effective des crises dans les missions, même en cas de crises multiples;

i) Des évaluations doivent être entreprises, indépendamment des entités chargées de l'exécution, pour éclairer les examens stratégiques et les rectifications;

j) L'appui législatif et l'établissement des rapports prescrits doivent être renforcés pour le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires, la Quatrième Commission de l'Assemblée générale, y compris le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, la Cinquième Commission et la Commission de consolidation de la paix.

341. Le Vice-Secrétaire général chargé de la paix et de la sécurité superviserait et gérerait les nouvelles structures et serait responsable de la réalisation des résultats. Cette restructuration exigerait probablement la désignation d'un département chef de file ou de deux départements politiques régionaux et s'appuierait, dans les deux cas, sur les entités opérationnelles et d'appui pour l'assistance spécialisée destinée au personnel civil et en tenue. Ces ressources seraient utilisées pour appuyer tous les types d'opérations de paix. La proposition ne devrait pas comporter d'incidences financières. Elle devrait rationaliser et non pas amplifier les moyens existants et fusionner au lieu de multiplier les bureaux et les départements. Toutefois, les ajustements structurels ne suffiront pas à résoudre les difficultés. Ils devront s'accompagner d'une assignation claire des responsabilités, des pouvoirs et des incitations permettant d'obtenir les résultats voulus, et une direction forte devra être mise en place pour éliminer les mentalités de cloisonnement.

342. Le Groupe est conscient que les travaux de consultation et de conception nécessaires à la mise en œuvre de cette restructuration exigeront du temps. Toutefois, dans l'intervalle, le Secrétaire général devrait présenter sans délai des propositions relatives aux critères susmentionnés et susceptibles de préparer le terrain en vue de l'élaboration d'une proposition de restructuration plus

substantielle. Ces propositions devraient comporter la mise en place d'une fonction d'analyse et de planification des opérations de paix, qui relèverait du Secrétaire général et proviendrait de ressources existantes du Secrétariat.

343. En ce qui concerne la gestion et la réforme du Siège, le Groupe recommande que le Secrétaire prenne les mesures suivantes :

a) **Élaborer des solutions de restructuration de l'architecture de paix et de sécurité du Secrétariat, conformément aux résultats attendus et décrits au paragraphe 340, en vue de renforcer la direction et la gestion, d'éliminer les mentalités de cloisonnement au Siège et de garantir un appui plus effectif et davantage axé sur le terrain en faveur des opérations de paix des Nations Unies;**

b) **Compte tenu du fait qu'à l'avenir le programme de maintien de la paix et de la sécurité et le programme économique et de développement imposeront à l'Organisation une charge de travail exceptionnelle, envisager la création d'un autre poste de vice-secrétaire général chargé de la paix et de la sécurité;**

c) **Proposer la mise en place immédiate, en faisant appel aux ressources existantes du Secrétariat, d'une fonction d'analyse et de planification relevant du Secrétaire général et chargée d'appuyer les opérations de paix des Nations Unies;**

d) **Élaborer une proposition en vue de la création d'un « compte des opérations de paix » destiné à financer, à l'avenir, toutes les opérations de paix et les activités connexes de soutien.**

IV. Unissons nos forces

344. Des mandats ambitieux, des cadres politiques et opérationnels difficiles, des conflits tenaces et de grands espoirs sont les caractéristiques redoutables de l'environnement actuel des opérations de paix. Les recommandations qui figurent dans le présent rapport visent à mieux préparer les opérations de paix des Nations Unies à relever ces défis et d'autres encore dans un avenir qui reste incertain. Ces recommandations sont le fruit de la sagesse collective d'un large éventail de partenaires et de parties prenantes des opérations de paix des Nations Unies, avec lesquels le Groupe a mené des consultations au cours des six derniers mois. Elles visent en particulier à se faire l'écho : des voix de ceux que les opérations de paix ont vocation à servir et à protéger; de l'expérience et des aspirations des partenaires régionaux avec lesquels l'Organisation doit s'employer à collaborer encore plus étroitement pour gérer et traiter collectivement les menaces d'aujourd'hui et de demain; et de l'engagement de la communauté des nations dans son ensemble à maintenir la paix et la sécurité internationales.

345. L'Organisation dispose de nombreux atouts pour relever ces défis : son impartialité, liée au caractère mondial unique de sa composition; un important pouvoir de rassemblement, qui lui permet de toucher tous les acteurs et de rechercher des règlements politiques; la capacité d'associer la stratégie politique et l'intervention opérationnelle sur le terrain; la capacité de puiser dans les réserves de 193 États Membres pour trouver les solutions et les ressources nécessaires au

règlement d'un conflit; une expérience étendue acquise dans le domaine de la gestion des crises à travers le monde; et une capacité d'adaptation exceptionnelle.

346. Au cœur de la conviction qui anime le Groupe à l'égard des opérations de paix figure le message suivant lequel les Nations Unies doivent unir leurs forces – dans les domaines des politiques, des partenariats et des ressources humaines – pour relever ces défis. Cela signifie que, lorsqu'elles sont déployées, les opérations de paix des Nations Unies doivent être mandatées et habilitées pour appuyer le règlement politique des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. Pour réussir, les opérations de paix des Nations Unies doivent parvenir à renforcer les partenariats à tous les niveaux, notamment avec les organisations régionales, les gouvernements hôtes et la population locale en vue de surmonter des conflits profondément enracinés. Les opérations de paix des Nations Unies doivent répondre aux peuples, qui sont les bénéficiaires ultimes de la paix et les survivants des conflits. Leurs perceptions et leurs appréciations, particulièrement celles des femmes et des jeunes, constituent le baromètre critique du succès ou de l'échec des opérations de paix des Nations Unies.

347. Avec l'appui des États Membres, les opérations de paix des Nations Unies peuvent réaliser de manière plus effective, au nom de la communauté internationale, leurs objectifs fondamentaux qui consistent à prévenir les conflits, à protéger les civils, à régler pacifiquement les conflits et à maintenir la paix. Dans l'exécution de cette mission, l'Organisation doit trouver un équilibre entre les interventions pacifiques et les mesures coercitives, dont l'usage de la force, en vue de promouvoir la paix et la protection.

348. Ces consultations élargies ont clairement révélé qu'il n'existait pas de solution unique mais plutôt des décisions difficiles prises par des entités qui savent que les conséquences, qui touchent des personnes réelles, peuvent être graves. Le Groupe a été frappé par la complexité des problèmes présentés et par la sagesse partagée, qui lui a permis d'appréhender ces problèmes. Le Groupe s'est appuyé sur ces échanges pour parvenir à un consensus sur le contenu du présent rapport et espère que ce dernier fournira au Secrétaire général et, à travers lui, à toute l'Organisation, quelques balises pour le parcours de cet itinéraire difficile.

349. Conscient de la situation budgétaire et des contraintes que connaissent les États Membres, le Groupe relève qu'au vu des réductions planifiées ou probables des opérations de paix existantes les recommandations figurant dans le présent rapport pourraient être mises en œuvre sans une augmentation du coût total des opérations de paix des Nations Unies. Il estime en outre qu'il conviendrait d'examiner les opérations de paix d'une durée supérieure à cinq ans afin d'évaluer leur effectivité, de déceler les possibilités de réduction de l'ampleur et des objectifs de certains mandats et de réduire les ressources en conséquence. Le Groupe note également que, si le Conseil de sécurité et les États Membres acceptent d'exécuter progressivement les mandats et les budgets, des économies substantielles pourraient être réalisées dans les budgets des opérations de paix, ainsi qu'il adviendrait si l'on investissait dans la capacité de l'Organisation d'entreprendre plus tôt la prévention des conflits et le règlement des crises naissantes, plutôt que de s'attaquer plus tard à des situations qui se sont envenimées, en accentuant l'empreinte de la mission.

350. La mise en œuvre du large éventail d'améliorations préconisées dans le présent rapport exigera de l'Organisation qu'elle s'engage à nouveau à renforcer cet outil collectif que sont ses opérations de paix pour servir des causes communes. Si

les propositions formulées dans le présent rapport exigent l'intervention de différents secteurs de l'Organisation, il faudra, pour réussir, que les Nations Unies, dans leur ensemble, se mobilisent en nourrissant la conviction que les opérations de paix doivent être améliorées. La réussite sera tributaire d'un engagement clair et d'une action soutenue.

351. La prochaine décennie présentera de nombreux défis. Elle sera peut-être porteuse de nouvelles crises. L'Organisation des Nations Unies est un outil dont disposent les États Membres. Utilisées de manière responsable et appuyées par la volonté politique et les ressources d'États Membres engagés, les opérations de paix des Nations Unies peuvent se transformer en un instrument plus puissant au service de la gestion des problèmes redoutables de paix et de sécurité dans les années à venir.

352. Dans un village du Soudan du Sud, à nouveau en proie à la violence et aux affrontements, une jeune fille continue de nourrir de grands espoirs. Elle attend de ces Casques bleus et de ceux qui les ont envoyés pour aider son peuple qu'ils apportent la paix afin qu'elle puisse avoir un avenir. Elle a le droit d'espérer, et elle n'est pas la seule. Pour Nyakhat Pal et les millions d'autres personnes touchés par des conflits, les Nations Unies doivent unir leurs forces dans le cadre des opérations de paix et aller de l'avant pour relever le défi.

Annexe

Membres du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix

Jose Ramos-Horta (Président)

Ameerah Haq (Vice-Président)

Jean Arnault

Marie-Louise Baricako

Radhika Coomaraswamy

Général de corps d'armée à la retraite Abhijit Guha

Andrew Hughes

Alexander Ilitchev

Hilde F. Johnson

Youssef Mahmoud

Ian Martin

Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu

B. Lynn Pascoe

Général de corps d'armée à la retraite Floriano Peixoto Vieira Neto

Rima Salah

Wang Xuexian
