



LA FEUILLE DE ROUTE DU CAIRE

AMÉLIORER LA PERFORMANCE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX :
DU MANDAT À LA SORTIE

Document de stratégie
Mars 2019



MINUSMA/Marc Dormino

Document traduit par



Avec le soutien de



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada

INTRODUCTION

L'initiative de l'Action pour le maintien de la paix (A4P) du Secrétaire général des Nations unies (ONU) a donné lieu à une Déclaration d'engagements communs sur les opérations de maintien de la paix des Nations unies, qui a été largement approuvée par les Etats membres. Ces deux documents ont pour but de renouveler les engagements individuels et collectifs des États membres de l'ONU – dans leurs diverses capacités¹ – afin de renforcer les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Ils reposent sur une appréciation partagée des succès et échecs passés et sur une compréhension approfondie des difficultés à venir.

La présente Feuille de route vise à faire progresser la réforme en cours en formulant des recommandations concrètes et réalisables pour la mise en œuvre de l'A4P. Ces recommandations tiennent compte de l'objectif principal de l'initiative du Secrétaire général (et de la Déclaration d'engagements communs) : améliorer la performance et, par conséquent, l'efficacité du maintien de la paix des Nations unies.

À cette fin, la Feuille de route s'inspire des résultats d'autres documents politiques importants, notamment des trois examens stratégiques de 2015² et de la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité de décembre 2017³. Elle repose en partie sur les résultats de la « Conférence régionale de haut niveau du Caire sur l'amélioration de l'efficacité des opérations de maintien de la paix : du mandat à la sortie », organisée par le gouvernement égyptien et le *Centre international du Caire pour le règlement des conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix* (CCCPA), les 18 et 19 novembre 2018⁴. La version actuelle de la feuille de route a également bénéficié des commentaires reçus lors de consultations approfondies avec d'autres États membres, le Secrétariat des Nations unies, des praticiens et experts, notamment lors de deux événements organisés par la Mission égyptienne à New York en décembre 2018 et en février 2019.

-
1. En tant que pays hôtes, pays fournisseurs de contingents et de ressources financières, et membres des organisations internationales et régionales.
 2. Les rapports du Groupe d'experts indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (HIPPO), du Groupe d'experts chargé de l'examen de l'architecture de la consolidation de la paix et l'étude mondiale sur la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité.
 3. S/PRST/2017/27/27
 4. La conférence, qui a eu lieu sur fond de réforme l'ONU et au-delà, avec notamment l'initiative A4P, avait pour objectif de formuler des recommandations concrètes et des points d'action destinés à faire progresser la mise en œuvre de la Déclaration d'engagements partagés. Elle a permis aux principaux pays africains et arabes fournisseurs d'effectifs militaires et de police d'échanger leurs opinions sur le renforcement de l'efficacité des opérations de maintien de la paix, avec d'autres acteurs clés des opérations de maintien de la paix de l'ONU, dont les pays hôtes, les membres du Conseil de sécurité, du Secrétariat de l'ONU, de la Commission de l'Union africaine ; les mécanismes régionaux de paix et de sécurité, ainsi que les principaux think tanks mondiaux et régionaux.

*« CETTE FEUILLE DE ROUTE VISE À FAIRE AVANCER LA RÉFORME EN COURS
À TRAVERS DES RECOMMANDATIONS CONCRÈTES ET RÉALISABLES
POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'A4P ».*

PERFORMANCE DES MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

La Feuille de route définit la « performance du maintien de la paix » comme « la capacité d'une mission de maintien de la paix d'atteindre ses objectifs politiques stratégiques, définis par le Conseil de sécurité – et révisés au fur et à mesure des besoins – dans le cadre de son mandat, sous réserve de la disponibilité des ressources appropriées soient disponibles et de son fonctionnement de façon cohérente et intégrée, à travers des progrès mesurables jusqu'à la sortie ».

En tant que telle, l'amélioration de la performance du maintien de la paix (i) exige une stratégie politique claire et adaptable ; (ii) constitue une responsabilité partagée entre tous les acteurs et parties prenantes du maintien de la paix ; (iii) concerne tout le cycle de vie de la mission (du mandat à la sortie) ; (iv) exige une direction compétente ; (v) exige une cohérence « globale » de la mission et une approche intégrée de l'exécution des mandats, y compris à travers la contribution du système des Nations unies pour le développement. Partant, la présente Feuille de route vise la mise en place d'un cadre équilibré, synergique et simultané pour mettre en œuvre des engagements communs. Pour ce faire, il convient de :

PREMIÈREMENT : AVANCER DES SOLUTIONS POLITIQUES, NOTAMMENT À TRAVERS DES MANDATS CLAIRS, CIBLÉS, HIÉRARCHISÉS, ORGANISÉS PAR ÉTAPES, RÉALISABLES ET DOTÉS DE RESSOURCES APPROPRIÉES

Conformément aux engagements communs visant à promouvoir des solutions politiques aux conflits et à poursuivre des objectifs politiques complémentaires et des stratégies intégrées, les recommandations suivantes sont proposées :

1- Le Secrétariat de l'ONU est encouragé à compléter (ou mettre à jour, le cas échéant) les examens complets de huit opérations de maintien de la paix de l'ONU, en évaluant notamment :

- a) L'état et la viabilité des stratégies politiques actuelles des différentes missions de l'ONU, conformément aux mandats et résolutions pertinents du Conseil de sécurité de l'ONU, pour parvenir à des solutions politiques durables. Ces stratégies politiques doivent être assorties d'échéances et de repères clairs, être prises en charge au niveau national (par l'ensemble du gouvernement et les autres parties prenantes nationales) et bénéficier d'un soutien régional et international.

- b) L'état de complémentarité politique et opérationnelle entre la mission de l'ONU et les stratégies, les politiques et les interventions des acteurs nationaux, régionaux et internationaux, y compris l'équipe de pays de l'ONU engagée ou déployée dans la même zone de mission pour atteindre des objectifs similaires ou complémentaires.
- c) Le besoin et les possibilités de redéfinir les priorités et d'échelonner les mandats existants.
- d) Le caractère adéquat et pertinent des ressources disponibles pour la mise en œuvre des mandats existants et l'exécution des tâches assignées.

2- Conscient que le succès dépend de la mesure dans laquelle la mission contribue à promouvoir un environnement propice à une solution politique durable, le Conseil de sécurité est invité à intégrer les éléments ci-dessus lorsqu'il renouvellera ou examinera les mandats des missions, et lorsqu'il adaptera le mandat aux nouvelles réalités politiques et opérationnelles.

*LA FEUILLE DE ROUTE DU CAIRE INTRODUIT POUR LA PREMIÈRE FOIS
LE CONCEPT DE « CONSULTATION QUADRILATÉRALE »,
POUR FAVORISER L'APPROPRIATION DU PROCESSUS POLITIQUE PAR LES PAYS HÔTES*

3- Consultations quadrilatérales : Sur la base de consultations avec les pays hôtes, le Conseil de sécurité de l'ONU, les pays fournisseurs de contingents et le Secrétariat de l'ONU (ainsi qu'avec les organisations et acteurs régionaux et sous régionaux concernés qui soutiennent le processus politique), les résultats de ces examens devraient servir à :

- a) valider et réarticuler la vision à long terme des objectifs politiques de la mission ;
- b) fixer les priorités parmi les principaux objectifs politiques et opérationnels de la mission pendant la durée du mandat, y compris les besoins les plus urgents devant être traités à très brève échéance (sur la base des paramètres proposés par le Secrétaire général pour l'échelonnement et la hiérarchisation des mandats), en particulier en ce qui concerne les principaux moteurs de conflit ;
- c) renforcer la direction et la structure politique de la mission dans le but de faire progresser sa stratégie et ses objectifs politiques ;
- d) identifier et rechercher les partenariats et les cadres de coopération nécessaires avec l'équipe de pays de l'ONU, les institutions financières internationales et régionales, ainsi que les acteurs et organisations régionaux et sous régionaux concernés ;

- e) configurer les structures, la taille et le dispositif des forces (y compris de police) de la mission, ainsi que des composantes civiles organiques et de soutien, de manière à ce qu'elles soient dotées des ressources humaines, matérielles (équipement indispensable) et financières nécessaires pour atteindre les priorités fixées, tant sur le plan opérationnel que sur le plan des programmes.

4- Le Secrétaire général est invité à présenter à l'Assemblée générale des prévisions de dépenses objectives et précises, fondées sur le processus d'examen du mandat du Conseil de sécurité, en y incorporant – dans la mesure du possible – une évaluation des résultats et de l'impact permettant de justifier l'allocation de ressources.

5- Les États membres et les principaux groupes de négociation de l'Assemblée générale doivent envisager de proposer :

- a) des mesures pratiques pour assurer une plus grande cohérence entre les mandats confiés par le Conseil de sécurité et les ressources humaines, matérielles et financières disponibles pour les opérations de maintien de la paix concernées ;
- b) des critères objectifs d'évaluation des ressources nécessaires pour chaque mission, sur la base des priorités à court et à long termes fixées par le Conseil de sécurité.

6- Entretemps, le Secrétariat de l'ONU est encouragé à :

- a) commander une seule étude indépendante dans le but de suggérer des améliorations dans la redéfinition des priorités et des étapes des mandats de toutes les missions, selon chaque contexte particulier, en veillant à ce que ces priorités et étapes bénéficient des ressources nécessaires ;
- b) commander une étude comparative conjointe des situations dans lesquelles l'ONU s'est engagée avec d'autres acteurs régionaux et internationaux dans des partenariats opérationnels ou politiques. Cette étude doit en particulier se pencher sur les domaines de complémentarité et d'avantage comparatif ; et
- c) faciliter les examens externes de la performance des opérations de maintien de la paix de l'ONU, y compris des évaluations et examens entrepris par les pays fournisseurs de contingents militaires ou de police, selon des paramètres convenus d'un commun accord.

« LA PERFORMANCE D'UNE MISSION DE MAINTIEN DE LA PAIX DOIT ÊTRE MESURÉE EN TENANT COMPTE DES RÉALITÉS POLITIQUES ET OPÉRATIONNELLES, DES PRIORITÉS FIXÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU MANDAT, DE L'ADÉQUATION ET LA PERTINENCE DES RESSOURCES ET DES OBJECTIFS CLAIRS DE L'OPÉRATION »

DEUXIÈMEMENT : CONSIDÉRER TOUS LES CASQUES BLEUS CIVILS ET EN UNIFORME, EN PARTICULIER LES DIRIGEANTS, COMME RESPONSABLES D'UNE PERFORMANCE EFFICACE RESPECTANT LES PARAMÈTRES COMMUNS, TOUT EN REMÉDIANT AUX LACUNES.

La performance d'une opération de maintien de la paix doit être mesurée en tenant compte des éléments suivants : (i) les réalités politiques et opérationnelles dans lesquelles elle évolue, (ii) les priorités fixées pour l'exécution du mandat, (iii) l'adéquation et la pertinence des ressources, et (iv) les objectifs clairs de l'opération, tels que convenus entre le Siège et le terrain.

7- À cette fin, le Secrétariat de l'ONU est invité à intégrer les éléments suivants dans ses rapports au Conseil de sécurité, tout en élaborant des paramètres communs de mesure de la performance :

- a) Les objectifs opérationnels convenus de la mission et les mesures qui ont été mises en place pour améliorer la performance de toutes les composantes de la mission afin d'atteindre ces objectifs ;
- b) Une évaluation, réalisée par les dirigeants de la mission et les pays fournisseurs de contingents, des obstacles et des lacunes qui entravent la réalisation des objectifs communs et compromettent l'efficacité de la mission aux niveaux stratégique et opérationnel ;
- c) Le cadre pratique permettant de récompenser une excellente performance et de rendre des comptes en cas de mauvaise performance ;
- d) Les incidences de la présence dans la même zone de mission d'opérations partenaires ayant d'autres mandats, d'autres doctrines opérationnelles, d'autres compétences et capacités, sur la réalisation des priorités et des objectifs fixés. À cet égard, il convient de mettre en évidence les mesures visant à remédier aux chevauchements, doubles emplois, inadéquations ou contradictions, ainsi que celles qui visent à harmoniser les procédures opérationnelles et de communication ;

- e) La mesure dans laquelle les perspectives sexospécifiques ont été intégrées dans les travaux des opérations de maintien de la paix, ainsi que leur impact concret sur la performance des missions.

8- Le Conseil de sécurité est invité à tenir compte des facteurs susmentionnés lorsqu'il évalue la performance et décide d'examiner les mandats, de reconfigurer les effectifs militaires et de police, de procéder au retrait et à la sortie.

9- Le Secrétaire général est invité à

- a) impliquer les pays fournisseurs de contingents militaires ou de police dans l'élaboration d'un cadre de politique générale intégrée de performance ; et
- b) introduire des critères de performance spécifiques pour les dirigeants afin de mesurer leurs capacités à s'adapter et à prendre des initiatives face à toute menace sérieuse pour les civils, le personnel des missions et d'autres aspects du mandat.

10- Les pays fournisseurs de contingents militaires ou de police sont invités à intégrer les paramètres et les normes du cadre intégré d'évaluation de la performance dans leurs formations (dispensées avant ou pendant les missions), et sont encouragés à élaborer des mesures claires de responsabilisation en cas de résultats insuffisants.

« LA PRÉPARATION DES DIRIGEANTS ET DU PERSONNEL DE MAINTIEN DE LA PAIX EST UN FACTEUR CLÉ POUR ASSURER LE PLUS HAUT NIVEAU DE PERFORMANCE DES MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX AINSI QUE LA CAPACITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES TÂCHES DU MANDAT »

TROISIÈMEMENT : ASSURER QUE LE PERSONNEL EN UNIFORME SOIT BIEN FORMÉ ET BIEN ÉQUIPÉ, ET VEILLER À CE QUE LA FORMATION AU MAINTIEN DE LA PAIX SOIT ÉLABORÉE ET DISPENSÉE DE MANIÈRE EFFICACE

La préparation des dirigeants et du personnel des opérations de maintien de la paix est un facteur essentiel pour assurer le plus haut niveau de performance et de capacité dans l'exécution des tâches du mandat. Cette préparation comporte de nombreuses exigences pouvant varier selon le contexte spécifique et la dynamique opérationnelle de l'opération en question.

Il incombe en premier lieu aux pays fournisseurs de contingents d'assurer que leur personnel et leurs unités répondent aux besoins techniques et opérationnels fixés par l'ONU, de vérifier que ces besoins correspondent à l'environnement complexe et difficile dans lequel évolue la plupart des opérations de maintien de la paix demande des partenariats solides et durables

et des engagements partagés entre le Secrétariat, les pays fournisseurs de contingents et les contributeurs financiers. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer un nouveau paradigme de préparation, qui tienne compte des caractéristiques complémentaires suivantes :

11- Équipement et capacités :

- a) Les pays fournisseurs de contingents militaires ou de police (individuellement ou en partenariat avec d'autres pays) doivent générer les capacités spécialisées propres à chaque contexte opérationnel particulier.
- b) Le Secrétariat est invité à mettre à jour et adapter le Système de préparation aux capacités de maintien de la paix afin de (i) tenir compte des nouveaux besoins capacitaires, (ii) identifier, pour les pays contributeurs, le matériel et la formation nécessaires à la mission et (iii) s'occuper de la charge financière assumée par les pays fournisseurs de contingents qui préparent et enregistrent des unités, lesquelles pourraient finalement ne pas être déployées.

12- Formation et renforcement des capacités :

- a) Les États membres et le Secrétariat sont invités à rendre opérationnel le « mécanisme de coordination souple »⁵ afin de recenser les formations nécessaires et de mettre en œuvre des programmes de formation et de renforcement des capacités spécifiques aux missions avant leur déploiement, notamment des capacités de formation mobile au sein des missions ;
- b) Les États membres et le Secrétariat sont invités à élaborer des modules de formation (à dispenser avant ou pendant les missions) visant à renforcer les connaissances et les enseignements tirés des approches de la protection des civils taillées sur mesure et spécifiquement adaptées aux contextes ; et
- c) Les États membres exploreront des mécanismes de financement pratiques pour faire face aux besoins croissants de formation au maintien de la paix. En conséquence, le Secrétariat est invité à recenser les manques de moyens financiers pour la formation au maintien de la paix et les besoins propres à chaque mission en matière de renforcement des capacités.

5. Dont il est question dans la Déclaration sur les engagements communs.

13- Sûreté et sécurité du personnel de maintien de la paix :

- a) Le Secrétariat est invité à organiser des programmes de formation et de familiarisation, génériques et particuliers à chaque mission, sur le « Plan d'action du Secrétaire général pour la mise en œuvre du Rapport sur l'amélioration de la sécurité du personnel de maintien de la paix et l'amélioration du Plan de formation au maintien de la paix », ainsi que d'autres initiatives visant à améliorer le soutien médical, technique et logistique des opérations de maintien de la paix ; et
- b) Les États membres et le Secrétariat sont invités, dans le cadre du Comité spécial des opérations de paix (C-34) et sur la base de consultations menées au cours des missions avec les pays fournisseurs de contingents et le pays hôte, à poursuivre le dialogue sur une compréhension commune de l'application des paramètres concernant les besoins de renseignement relatif au maintien de la paix, propres à chaque mission, dans le but de renforcer la sûreté et la sécurité des soldats de la paix.

14- Rôle des femmes dans le maintien de la paix :

- a) Le Secrétariat envisagera de commander une étude sur les tendances et les facteurs qui influencent la pleine et entière participation des femmes aux missions de maintien de la paix, afin de permettre des réformes efficaces et durables.
- b) Les États membres et le Secrétariat envisagent d'apporter un soutien ciblé à la formation des femmes en uniforme et de favoriser des partenariats novateurs, tels que l'Initiative Elsie, pour atteindre les objectifs fixés par l'ONU, à savoir un taux de participation des femmes de 15 % parmi les postes militaires et de 20 % parmi les déploiements de la police.
- c) Les États membres et le Secrétariat sont invités à adopter des stratégies concrètes – au-delà des objectifs et des mesures d'incitation – pour affecter davantage de femmes à des rôles militaires et policiers, y compris à des postes de direction, et en particulier pour leur permettre de contribuer aux capacités et à l'efficacité opérationnelle ; assurant ainsi le déploiement de soldates de la paix formées et qualifiées.

« LA PLEINE ET ENTIÈRE PARTICIPATION DES FEMMES AUX MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX PERMET DES RÉFORMES EFFICACES ET DURABLES »

15- Déontologie et discipline :

- a) Les États membres et le Secrétariat sont invités à entamer, dans le cadre du projet de loi C-34, des discussions sur une procédure globale et transparente pour traiter des restrictions susceptibles de nuire à la performance des missions de maintien de la paix.
- b) Les États membres et le Secrétariat sont invités à faire progresser la mise en œuvre de la politique de tolérance zéro de l'ONU en matière d'exploitation et d'abus sexuels (EAS), en adoptant une approche centrée sur ses victimes ; et à évaluer ensemble l'efficacité des mesures prises jusqu'ici pour éradiquer les crimes d'EAS au sein des opérations. Le Secrétariat est invité à intégrer cette évaluation dans le prochain rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution A/RES/71/278 du 10 mars 2017.

QUATRIÈMEMENT : TOUT AU LONG DU CYCLE DE VIE DE LA MISSION, EN PARTICULIER PENDANT LES PÉRIODES DE TRANSITION, ENCOURAGER LES ÉQUIPES DE PAYS DE L'ONU À CONTINUER D'AIDER LES PAYS HÔTES À CONSOLIDER LA PAIX

Il est important de doter les composantes de consolidation de la paix des opérations onusiennes concernées de ressources et de priorités adéquates, et de veiller à ce que les équipes pays bénéficient des ressources telles qu'elles ont été évaluées. Les opérations devraient toutefois contribuer davantage à la consolidation et au maintien de la paix, y compris pendant les périodes de transition et de retrait, afin d'assurer la continuité et la durabilité des activités de consolidation de la paix.

16- À cette fin, le Conseil de sécurité est invité à tirer parti du rôle fédérateur de la Commission de consolidation de la paix afin de mobiliser l'attention et l'engagement des acteurs régionaux, ainsi que des partenaires institutionnels et bilatéraux, lors de la formation, de l'examen et du retrait des missions de maintien de la paix, au cas par cas.

17- Pour formuler ses avis au Conseil de sécurité, la Commission de consolidation de la paix est invitée à collaborer avec le pays hôte, le Secrétariat et les acteurs régionaux et internationaux concernés pour :

- a) garantir que les buts et objectifs soient clairement définis, guidés par chacune des étapes préalablement convenues et menant vers la consolidation et le maintien de la paix ;
- b) encourager le Fonds pour la consolidation de la paix à s'engager à soutenir les programmes visant à renforcer les capacités nationales et locales dans les

domaines essentiels de la sécurité, de la justice et de la vie socioéconomique (notamment en renforçant ses initiatives en faveur des femmes et des jeunes) ;

- c) organiser le soutien à l'équipe de pays de l'ONU afin que celle-ci consolide sa présence et son engagement, de différentes manières, pour s'attaquer aux causes profondes du conflit, créer les capacités nationales et locales pour fournir des services de base et offrir des opportunités économiques tout au long du cycle de vie de la mission ;
- d) promouvoir une plus grande clarté en ce qui concerne les rôles et responsabilités des opérations de paix et des équipes de pays de l'ONU, ainsi que d'autres acteurs tels que la Banque mondiale, les entités faisant partie de l'architecture de consolidation de la paix des Nations unies et les agences, fonds et programmes des Nations unies, afin d'offrir au pays cible une aide prioritaire, permettant de s'attaquer aux causes profondes du conflit, tout en respectant les besoins et priorités spécifiques du pays en matière de consolidation de la paix ; et
- e) déterminer la faisabilité, le calendrier et la qualité d'une stratégie de sortie visant à jeter les bases d'une paix durable et à long terme, notamment en soutenant les capacités nationales, ainsi que les acteurs bilatéraux, régionaux et internationaux, y compris les institutions financières internationales.

18- Le Secrétariat (s'inspirant de la récente réforme de la structure de paix et de sécurité) est invité à intégrer dans ses analyses soumises au Conseil de sécurité (telles que présentées aux paragraphes 1 et 3 de la présente Feuille de route) :

- a) les progrès et la qualité de l'exécution des aspects politiques et opérationnels du mandat de la mission, de manière cohérente, en coordination avec l'équipe de pays de l'ONU et en coopération avec les autres partenaires internationaux et régionaux concernés, y compris les institutions financières ;
- b) l'analyse stratégique et intégrée périodique des opportunités, risques et défis auxquels sont confrontées les autorités nationales et locales pour construire et maintenir la paix, y compris les difficultés en termes de création et renforcement des capacités nationales nécessaires; et
- c) la qualité du processus de consultation au sein de la mission, censé renforcer l'appropriation nationale des processus politiques, ainsi que la mesure dans laquelle les missions utilisent pleinement les bons offices et les compétences techniques dédiées pour appuyer les processus politiques nationaux.



Fondé en 1994, le Centre international du Caire pour la résolution des conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix (CCCPA) est un organisme public égyptien, un centre d'excellence de l'Union africaine en renforcement des capacités et en recherche, et le seul centre de formation civil sur les questions de paix et de sécurité dans le monde arabe. C'est l'une des principales voix du Sud sur de nombreux sujets, dont la prévention et le règlement des conflits, le maintien et la consolidation de la paix, la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme menant au terrorisme, la lutte contre les menaces transnationales et la mise en œuvre du programme pour les femmes, la paix et la sécurité.

www.cairopeacekeeping.org



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada