

Au cours des soixante dernières années, le maintien de la paix des Nations Unies est devenu une activité complexe qui s'étend sur tous les continents. Tout au long de cette période, la conduite des opérations de maintien de la paix a été guidée par un ensemble de principes non écrits, tirés des expériences des milliers d'hommes et de femmes qui ont servi dans la soixantaine de missions de maintien de la paix des Nations Unies lancées depuis 1948. Ce document réunit ces expériences au bénéfice des planificateurs et de praticiens des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Principes et Orientations

2008





Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Principes et Orientations

Nations Unies

Departement des operations de maintien la paix

Departement de l'appui aux missions

Crédits

Section des meilleures pratiques de maintien de la paix
Division des politiques, de l'évaluation et de la formation
Département des opérations de maintien de la paix
Secrétariat des Nations Unies
One United Nations Plaza, New York, New York 10017
Tel : 212 963 1234

Approuvé par J.-M. Guéhenno, Secrétaire-général-adjoint aux opérations de maintien de la paix

Approuvé le 18 janvier 2008

Contacte : Section des meilleures pratiques de maintien de la paix / Division des politiques, de l'évaluation et de la formation

Date de révision : Janvier 2010

© Organisation des Nations Unies 2008. Cette publication jouit du droit d'auteur conformément au Protocole 2 de la Convention universelle sur le droit d'auteur. Néanmoins, les gouvernements des Etats membres sont libres de reproduire toute partie de ce document pour un but exclusif de formation. Cependant, aucune partie de ce document ne peut être reproduite dans un but commercial ou de distribution de masse au public sans le consentement écrit et explicite de la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Conception et présentation : Rick Jones (rick@studioexile.com)

Traduit de l'anglais par Ames Hodges (ameshodges@gmail.com)

Table des matières

Préface Jean-Marie Guéhenno 6

Introduction Portée et objectifs du document 8

I^{ÈRE} PARTIE : L'ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Chapitre 1 Le cadre normatif des opérations de maintien de la paix des Nations Unies 13

1.1 La Charte des Nations Unies 13

1.2 Les droits de l'homme 14

1.3 Le droit international humanitaire 15

1.4 Les mandats du Conseil de sécurité 16

Chapitre 2 Le rôle changeant des opérations de maintien la paix des Nations Unies 18

2.1 L'éventail des activités de paix et de sécurité 18

2.2 Interactions et zones grises 20

2.3 Les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix des Nations Unies 22

2.4 Activités de consolidation de la paix 27

2.5 L'appui aux autres acteurs 31

Chapitre 3 Les principes de base du maintien de la paix des Nations Unies	34
3.1 L'application des principes de base du maintien de la paix des Nations Unies	34
3.2 Autres facteurs de succès	39
Notes	45

II^e PARTIE : PLANIFICATION DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Chapitre 4 La décision de déployer une opération de maintien de la paix des Nations Unies	51
4.1 L'évaluation des options pour un éventuel engagement des Nations Unies	51
4.2 Les principaux enseignements tirés pour les planificateurs et les décideurs	53
4.3 L'importance des consultations avec les pays contributeurs	56
Chapitre 5 La planification d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies	58
5.1 L'approche intégrée	58
5.2 Le processus de planification intégrée des missions	60
Notes	63

III^e PARTIE : L'ART DE LA MISE EN OEUVRE RÉUSSIE D'UN MANDAT

Chapitre 6 Déployer et démarrer une opération de maintien de la paix des Nations Unies	67
6.1 Les phases de déploiement types	67
6.2 Le processus de démarrage d'une mission	69
6.3 Gérer le processus de démarrage d'une mission	71

Chapitre 7 Direction et gestion des opérations de maintien de la paix des Nations Unies	73
7.1 Les relations entre le Siège et le terrain	73
7.2 Le défi de l'intégration et de la coordination d'une mission	76

Chapitre 8 Assurer l'appui continu aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies	83
8.1 La logistique et l'administration des Nations Unies	83
8.2 La gestion des ressources humaines	86
8.3 La sécurité du personnel	88

Chapitre 9 Préserver le soutien pour la mission	90
9.1 Gérer l'impact de la mission	90
9.2 La communication et la sensibilisation	91

Chapitre 10 La transition et le retrait des effectifs	94
10.1 Les partenariats et la planification des transitions	94
10.2 Le transfert de responsabilités et le retrait des effectifs	96

Notes	100
--------------------	------------

Annexe 1 Le cadre doctrinal du maintien de la paix des Nations Unies	102
---	------------

Annexe 2 Glossaire sélectif d'acronymes et de termes	104
---	------------

Préface

Jean-Marie Guéhenno

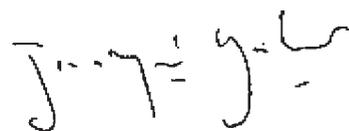
Au cours des soixante dernières années, le maintien de la paix des Nations Unies est devenu l'un des principaux outils employé par la communauté internationale pour gérer les crises complexes constituant une menace à la paix et la sécurité internationales. Depuis le début du nouveau millénaire, le nombre de militaires, policiers et civils participant aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies à travers le monde a atteint un niveau sans précédent. Pendant ce temps, les effectifs des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont non seulement devenus plus importants mais leurs mandats sont aussi plus complexes qu'avant. Au-delà de l'observation d'un cessez-le-feu, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles sont aujourd'hui appelées à faciliter un processus politique à travers la promotion du dialogue et la réconciliation nationale, à protéger la population civile, à appuyer le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants, à fournir l'assistance électorale, à protéger et à promouvoir les droits de l'homme et, enfin, à aider au rétablissement de l'Etat de droit.

Afin de répondre aux défis posés par l'échelle et l'étendue sans précédent des missions d'aujourd'hui, le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et le Département de l'appui aux missions ont lancé un processus de réformes, *Opérations de Paix 2010*, qui vise à renforcer et à professionnaliser la planification, la gestion et la conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Un des objectifs clés de ce

processus de réforme est d'assurer que le nombre croissant de personnel travaillant dans les opérations de maintien de la paix sur le terrain ainsi qu'au Siège de Nations Unies soit muni des directives claires pour les multiples tâches qui lui sont confiées.

Cette publication a été élaborée en étroite collaboration avec les opérations de maintien de la paix, les Etats membres, les partenaires du système des Nations Unies ainsi que d'autres acteurs clés. Elle constitue la première tentative depuis une décennie de codifier les principales leçons tirées des six dernières décennies de maintien de la paix des Nations Unies. Elle vise à aider les praticiens à mieux comprendre les principes et concepts de base régissant la conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies contemporaines, ainsi que leurs atouts et leurs faiblesses intrinsèques.

Je tiens à exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de cet important document de référence, qui sera révisé et mis à jour dans les années qui suivent au fur et à mesure de l'évolution du maintien de la paix des Nations Unies et de l'identification de nouvelles leçons. ■



Jean-Marie Guéhenno

Secrétaire-général adjoint aux opérations de maintien de la paix

Mars 2008

Introduction

Portée et objectifs du document

Au cours des soixante dernières années, le maintien de la paix des Nations Unies est devenu une activité complexe qui s'étend sur tous les continents. Tout au long de cette période, la conduite des opérations de maintien de la paix a été guidée par un ensemble de principes non écrits, tirés des expériences des milliers d'hommes et de femmes qui ont servi dans la soixantaine de missions de maintien de la paix des Nations Unies lancées depuis 1948. Ce document réunit ces expériences au bénéfice des planificateurs et de praticiens des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

L'éventail des opérations de paix contemporaines n'a pas cessé de s'élargir et comprend, désormais, les opérations de paix dirigées par les Nations Unies ainsi que celles qui sont conduites par d'autres acteurs, normalement avec l'autorisation du Conseil de sécurité. Ce document d'orientation ne vise qu'une partie de cet éventail: les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, déployées sous la direction du Secrétaire général des Nations Unies et planifiées, gérées, dirigées et soutenues par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions. A cet égard, ce document prend acte de la nécessité de clarifier les bases doctrinales du maintien de la paix des Nations Unies face aux nouveaux défis posés par le fait que les conflits intra étatiques ont pris les dessus sur les conflits entre Etats.

Ce document vise à définir la nature, la portée et les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix contemporaines des Nations Unies

qui s'inscrivent souvent dans le contexte plus large des efforts entrepris par la communauté internationale pour aider les pays sortant d'un conflit à établir une paix durable. Il met en relief les atouts et les limites des opérations de maintien de la paix des Nations Unies comme outil de gestion des conflits tout en expliquant les principes de base qui devraient guider leur planification et leur mise en œuvre. A cet égard, il incorpore les principales leçons apprises au cours de six décennies de maintien de la paix des Nations Unies tout en s'appuyant sur certains rapports clés du Secrétaire général et les réactions législatives qu'ils ont suscitées, ainsi que sur les résolutions et déclarations pertinentes des organes principaux des Nations Unies.

Ce document est une publication interne du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions. Il se situe au plus haut niveau dans le cadre doctrinal du maintien de la paix des Nations Unies. Les politiques internes, les directives, les procédures opérationnelles permanentes, les manuels, et les matériaux de formation élaborés par le Département de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions doivent se conformer aux principes énoncés dans ce document.

Ce document est censé orienter le personnel des Nations Unies travaillant sur le terrain comme au Siège. En même temps il devrait servir d'introduction à tous ceux qui s'engagent dans le maintien de la paix des Nations Unies pour la première fois. Bien que ce document vise à fournir des orientations sur la planification et la conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, il doit être appliqué de manière judicieuse tout en tenant compte de la spécificité de chaque situation. Sur le terrain, les praticiens du maintien de la paix sont souvent appelés à gérer un ensemble de pressions et d'exigences parfois confuses et contradictoires. Ce document n'est pas en mesure de résoudre l'ensemble de ces problématiques qui ne se prêtent pas à des réponses faciles. En revanche, il tente d'apporter un appui aux planificateurs et aux praticiens qui sont appelés à conduire l'environnement complexe des opérations de maintien de la paix contemporaines.

Ce document reflète la nature multidimensionnelle des opérations de maintien de la paix contemporaines, dont la direction sur le terrain est normalement assurée par une haute autorité politique des Nations Unies. Ce document

ne supplante pas les doctrines de maintien de la paix des différents États membres. A ce titre, il ne s'occupe pas des tactiques, techniques et procédures militaires, qui demeurent une prérogative de chaque État membre. Cependant, ce document devrait servir d'appui au personnel civil, militaire et policier se préparant à participer à une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Ce document est censé également servir de référence aux pays contributeurs de troupes et de police pour leurs activités de formation en matière de maintien de la paix ainsi que pour leurs programmes de pré-déploiement.

Pour les organisations partenaires des Nations Unies, ce document d'orientation vise à favoriser une meilleure compréhension des principes de base régissant la mise en œuvre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les partenaires clés comprennent les organisations régionales et intergouvernementales, ainsi que l'éventail d'acteurs agissant dans le domaine de l'humanitaire et du développement et impliqués dans la gestion des crises. A cet égard, la vision prônée par ce document est celle d'un système de capacités interconnectées où les rôles et les responsabilités des différents partenaires, ainsi que leurs avantages comparatifs, sont clairement définis.

Ce document se base sur les analyses contenues dans le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi) ainsi que sur d'autres sources afin d'orienter l'action des praticiens du maintien de la paix dans les années à venir. Ce document sera revu et mis à jour de manière régulière en fonction de l'évolution des pratiques en matière de maintien de la paix des Nations Unies. La version actuelle sera revue en janvier 2010 et pourra, au besoin, être mise à jour avant cette date. Les États membres, les pays contributeurs de troupes et de policiers, les missions, les partenaires du système des Nations Unies, les organisations régionales et d'autres acteurs intéressés seront consultés pour que ce document continue à refléter les soucis et les perspectives de tous ces partenaires clés de l'ONU à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies. ■

La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, est le document fondateur de tout le travail des Nations Unies. Créée afin de « préserver les générations futures du fléau de la guerre », l'Organisation des Nations Unies compte parmi ses buts principaux la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. Bien qu'il ne soit pas mentionné de manière explicite dans la Charte, le maintien de la paix est devenu l'un des outils majeurs employé par les Nations Unies pour parvenir à cette fin.

I^{ÈRE} PARTIE

L'évolution des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 1

Le cadre normatif des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 1

Le cadre normatif des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 2

Le rôle changeant des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 3

Les principes de base du maintien de la paix des Nations Unies

1.1 La Charte des Nations Unies

La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, est le document fondateur de tout le travail des Nations Unies. Créée afin de « préserver les générations futures du fléau de la guerre », l'Organisation des Nations Unies compte parmi ses buts principaux la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. Bien qu'il ne soit pas mentionné de manière explicite dans la Charte, le maintien de la paix est devenu l'un des outils majeurs employé par les Nations Unies pour parvenir à cette fin.

La Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales.¹ Pour s'acquitter de cette responsabilité, le Conseil de sécurité peut prendre une série de mesures, y compris la création d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. La base juridique d'une telle action se trouve dans les Chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations Unies. Tandis que le Chapitre VI traite du « Règlement pacifique des différends », le Chapitre VII contient des dispositions relatives à l'« Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression ». Le Chapitre VIII de la Charte prévoit également la participation de dispositifs et d'arrangements régionaux dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales pourvu que leurs activités soient conformes aux buts et aux principes énoncés dans la Charte.

Traditionnellement, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont été associées au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies. Cependant,

le Conseil de sécurité n'est pas obligé de se référer à un chapitre précis de la Charte des Nations Unies dans ses résolutions autorisant le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies et ne s'est jamais prévalu du Chapitre VI en tant que tel. A plusieurs reprises, le Conseil de sécurité a jugé opportun d'invoquer le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies au moment d'autoriser le déploiement d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans des situations post-conflit volatiles où l'État n'était pas en mesure de garantir la sécurité et maintenir l'ordre public. Au-delà de la nécessité de préciser le bien fondé juridique de son action, l'invocation du Chapitre VII dans ces situations est aussi un moyen pour le Conseil de sécurité de souligner son engagement politique ferme et de rappeler aux parties, ainsi qu'à l'ensemble des États membres des Nations Unies, la responsabilité qui leur incombe de donner suite à ses décisions.

Définir le maintien de la paix des Nations Unies comme étant une activité relevant exclusivement d'un chapitre ou d'un autre de la Charte des Nations Unies peut se révéler trompeur pour ceux qui sont chargés de la planification opérationnelle, la formation et la mise en œuvre des mandats. Au moment d'évaluer la nature d'une opération de maintien de la paix et le type de capacités qu'il faudra mettre à sa disposition, les contributeurs de troupes et de policiers doivent se focaliser sur les tâches assignées par le mandat du Conseil de sécurité, le concept d'opérations et les règles d'engagement pour la composante militaire ainsi que les directives relatives à l'emploi de la force pour la composante de police.

1.2 Les droits de l'homme

Le droit international dans le domaine des droits de l'homme constitue une composante essentielle du cadre normatif global des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La Déclaration universelle des droits de l'homme, texte fondateur, stipule que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels et garantis pour tous. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent évoluer dans le respect total

des droits de l'homme tout en essayant de faire avancer les droits de l'homme à travers la mise en œuvre de leur mandat (voir le Chapitre 2).

Le personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies, qu'il soit militaire, policier ou civil, devrait se conduire en conformité avec le droit international en matière des droits de l'homme et comprendre le rapport entre les tâches qui lui sont confiées et les droits de l'homme. Il incombe au personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies de tout faire pour éviter les violations des droits de l'homme. Il doit être en mesure de reconnaître les abus et les violations des droits de l'homme et se tenir prêt à intervenir de manière appropriée, tout en restant dans les limites de son mandat et de ses compétences. Le personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit respecter les droits de l'homme dans ses rapports avec les collègues et la population locale ainsi que dans sa vie publique et privée. Ceux qui commettent des abus doivent être tenus pour responsables de leurs actes.

1.3 Le droit international humanitaire

Connu également sous le nom de « droit de la guerre » ou « droit des conflits armés », le droit international humanitaire encadre les pratiques des parties à un conflit. Il est contenu dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et les 2 Protocoles additionnels de 1977 ainsi que dans les règlements concernant les moyens et les méthodes de combat. Le droit international humanitaire comprend aussi les conventions et les traités relatifs à la protection de la propriété culturelle et de l'environnement pendant les conflits armés ainsi que la protection des victimes d'un conflit.

Le droit international humanitaire est conçu pour protéger ceux qui ne participent pas ou ne participent plus aux actions hostiles et pour garantir les droits fondamentaux des civils, les victimes et les non-combattants dans un conflit armé. Il est pertinent au maintien de la paix des Nations Unies car beaucoup d'opérations sont déployées dans des contextes post-conflit où les combats continuent ou risquent de reprendre. De plus, les contextes de

post-conflit sont souvent caractérisés par l'existence de populations sinistrées, de prisonniers de guerre et d'autres groupes vulnérables auxquels les Conventions de Genève s'appliquent même dans le cas d'une reprise des hostilités.

Les praticiens du maintien de la paix des Nations Unies doivent avoir une bonne connaissance des principes et des règles du droit international humanitaire et les observer dans les situations où ils s'appliquent. Le circulaire du Secrétaire général sur le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies du 6 août 1999 (ST/SGB/1999/13) détaille les principes et les règles fondamentaux du droit international humanitaire qui pourraient s'appliquer au personnel déployé au sein d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

1.4 Les mandats du Conseil de sécurité

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déploient sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce mandat détaille les tâches précises qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit accomplir. Les mandats du Conseil de sécurité varient selon la situation, la nature du conflit et les défis particuliers qu'il présente. Puisque les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont déployées, en général, pour appuyer l'application d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix plus global, les mandats du Conseil de sécurité sont influencés par la nature et le contenu des accords conclus entre les parties.

Les mandats du Conseil de sécurité reflètent également les débats normatifs ayant une influence sur l'environnement international. En effet, il y a un certain nombre de tâches thématiques de nature transversale qui sont régulièrement confiées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies en fonction des résolutions historiques suivantes:

- Résolution du Conseil de sécurité 1325 (2000) sur les femmes, la paix et la sécurité² ;

- Résolution du Conseil de sécurité 1612 (2005) sur les enfants et les conflits armés³ ;
- Résolution du Conseil de sécurité 1674 (2006) sur la protection des populations civiles dans les conflits armés⁴ ;

L'éventail des tâches confiées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies s'est élargi de manière significative pour répondre aux différents types de conflit et faire face aux menaces émergentes à la paix et à la sécurité internationales. Bien que toute opération de maintien de la paix des Nations Unies soit unique, il existe une certaine cohérence entre les types de tâches que le Conseil de sécurité leur confie. Le Chapitre 2 fournit une description plus détaillée de ces tâches. ■

Chapitre 2

Le rôle changeant des opérations de maintien la paix des Nations Unies

2.1 L'éventail des activités de paix et de sécurité

Le maintien de la paix ne représente qu'un type d'action parmi un éventail de différentes activités entreprises par les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux pour maintenir la paix et la sécurité internationales à travers le monde. Bien que le présent document se focalise sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, il est toutefois important de comprendre le lien comme les différences, entre celui-ci et la prévention des conflits, le rétablissement de la paix, l'imposition de la paix et la consolidation de la paix.

La prévention des conflits comprend des mesures diplomatiques ou structurelles visant à empêcher que les différends intra ou interétatiques ne deviennent des conflits armés. Idéalement, la prévention des conflits se base sur la mise en place de structures d'alerte rapide, la collecte de l'information et l'analyse soignée des moteurs du conflit. Les activités de prévention des conflits comprennent, entre autres, les « bons offices », le déploiement préventif ou la mise en œuvre de mesures de confiance.

Le rétablissement de la paix concerne les conflits en cours et comprend, normalement, des actions diplomatiques visant à mener les parties en conflit à un accord négocié. Le Secrétaire général des Nations Unies peut exercer ses « bons offices » afin de faciliter la résolution d'un conflit suite à une demande du Conseil de sécurité et/ou de l'Assemblée générale ou

bien de sa propre initiative. Les envoyés, les gouvernements, les groupes d'États et/ou les organisations régionales sont susceptibles de participer aux actions du rétablissement de la paix. Le rétablissement de la paix peut également être l'œuvre de groupes non officiels et non gouvernementaux ou d'une personne agissant de manière indépendante.

Le maintien de la paix est une technique conçue pour préserver la paix, aussi fragile soit-elle, une fois que les combats ont cessé et pour appuyer la mise en œuvre des accords facilités par ceux qui sont chargés du rétablissement de la paix. Fondées sur un modèle, essentiellement militaire, d'observation du cessez-le-feu et d'interposition entre des forces à l'issue d'une guerre entre États, les opérations de maintien de la paix ont intégré au fil des années un ensemble complexe d'éléments civils, militaires et policiers, œuvrant ensemble pour jeter les bases d'une paix durable.

L'imposition de la paix comprend l'application, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, de mesures coercitives, y compris l'usage de la force militaire, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales dans des situations où il a déterminé l'existence d'une menace à la paix, une violation de la paix ou un acte d'agression. Le Conseil de sécurité peut également se servir, selon les cas, des arrangements régionaux pour mener des actions d'imposition de la paix avec son autorisation.

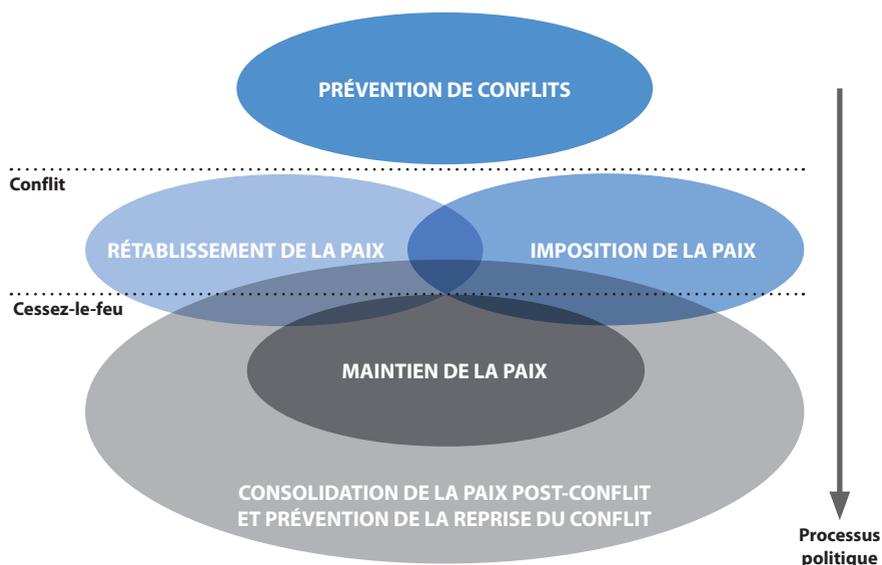
La consolidation de la paix comprend des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux. La consolidation de la paix est un processus complexe de longue durée qui vise à créer les conditions nécessaires pour une paix durable. Les activités de consolidation de la paix visent les causes structurelles profondes d'un conflit armé à travers une approche globale. Les mesures de consolidation de la paix se concentrent sur les enjeux ayant un impact sur le fonctionnement de l'État et de la société. À cet égard, elles cherchent à augmenter les capacités de l'État à accomplir ses fonctions essentielles de façon efficace et légitime.

2.2 Interactions et zones grises

Comme le démontre le schéma 1, les frontières entre la prévention de conflits, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et l'imposition de la paix sont de plus en plus floues. Les opérations de paix, qu'elles soient dirigées par les Nations Unies ou un autre acteur, se limitent rarement à un seul type d'activité.

Bien que les opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies se déploient principalement pour appuyer l'application d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix, elles sont souvent appelées à jouer un rôle actif dans les efforts de rétablissement de la paix et s'engagent aussi dans des activités préliminaires de consolidation de la paix. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent également employer la force au niveau tactique, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, pour se défendre ou pour défendre leur mandat, en particulier dans des situations où l'État n'est pas en mesure de maintenir la sécurité et l'ordre public. Comme

Schéma 1 Interactions et zones grises



l'explique le Chapitre 3, bien que la distinction entre le maintien de la paix « robuste » et l'imposition de la paix peut paraître floue, il existe toutefois des différences importantes entre les deux. Alors que le maintien de la paix robuste implique l'emploi de la force au niveau tactique avec le consentement des autorités du pays hôte et/ou les parties principales au conflit, l'imposition de la paix implique l'emploi de la force au niveau stratégique ou international, ce qui est normalement interdit aux États membres par l'Article 2(4) de la Charte des Nations Unies, sauf si cela est autorisé par le Conseil de sécurité.

La prévention des conflits, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix et l'imposition de la paix sont rarement conduits de manière linéaire ou séquentielle. En effet, l'expérience montre que ces différentes activités se renforcent mutuellement. Conduites de manière partielle ou isolée, elles ne sont pas de nature à générer l'approche globale qui est nécessaire pour répondre aux causes fondamentales d'un conflit et réduire les chances de sa recrudescence. La communauté internationale éprouve des difficultés à combiner ces instruments de manière efficace, ce qui a souvent créé des lacunes et des retards dans sa réponse aux crises constituant une menace à la paix et à la sécurité internationales.

La création d'une nouvelle architecture de consolidation de la paix au sein des Nations Unies reflète au sein de la communauté internationale une prise de conscience des interconnexions qui existent entre le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. Lorsque la Commission de consolidation de la paix est saisie du cas d'un pays, elle aide à réunir les ressources dont la communauté internationale dispose, fournit des conseils, et propose des stratégies intégrées pour la consolidation de la paix et le redressement économique. A cet égard, la Commission cherche à rassembler les acteurs pertinents, y compris les institutions financières internationales ainsi que d'autres bailleurs de fonds, les agences des Nations Unies, les organisations de la société civile et d'autres acteurs autour de ces stratégies. La Commission essaye également de fournir des conseils stratégiques aux organes principaux des Nations Unies, de faciliter le dialogue politique,

d'améliorer la coordination et de suivre les progrès des acteurs nationaux et internationaux.

2.3 Les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Il n'y a aucune mention du maintien de la paix dans la Charte des Nations Unies. Ses origines remontent au premier déploiement d'observateurs militaires des Nations Unies au Moyen Orient en 1948. Pendant la Guerre froide les objectifs du maintien de la paix des Nations Unies se limitaient *a fortiori* au maintien des cessez-le-feu afin que des efforts politiques devant déboucher sur un règlement durable du conflit soient entrepris. Plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies déployées de longue date suivent ce modèle « traditionnel ».

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies traditionnelles sont déployées comme une mesure intérimaire visant à appuyer les efforts de gestion d'un conflit et à créer un environnement propice à la négociation d'un accord de paix durable. Les tâches que le Conseil de sécurité confie aux opérations de maintien de la paix traditionnelles sont essentiellement militaires et peuvent comprendre les activités suivantes :

- Observer, surveiller et établir des rapports (à travers des positions statiques, des patrouilles, des survols ou d'autres moyens techniques avec l'accord des parties) ;
- Encadrer un cessez-le-feu et apporter un soutien aux mécanismes de vérification ; et
- S'interposer dans une zone tampon et comme mesure de confiance.

En veillant à ce que les cessez-le-feu ou les zones démilitarisées soient respectées et en vérifiant les violations présumées, les opérations de maintien de la paix traditionnelles des Nations Unies permettent à chaque partie de se rassurer que l'autre partie ne cherchera pas à exploiter le cessez-le-feu pour son propre gain militaire.

Normalement, les opérations de maintien de la paix traditionnelles ne jouent pas un rôle direct dans les efforts politiques visant à résoudre le conflit. Il appartient à d'autres acteurs, tels que les partenaires bilatéraux des parties, les organisations régionales ou les envoyés spéciaux des Nations Unies, de trouver une solution politique durable permettant à l'opération de maintien de la paix de se retirer. Par conséquent, certaines opérations de maintien de la paix traditionnelles sont déployées pendant des décennies avant qu'un accord durable entre les parties soit conclu.

Avec la fin de la Guerre froide, le contexte stratégique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies a changé de manière dramatique et le Conseil de sécurité s'est engagé de manière plus active dans la gestion et la résolution pacifique des conflits régionaux. Bien que la fin de la Guerre froide ait coïncidé avec un déclin général dans le nombre des conflits interétatiques à travers le monde, les conflits armés internes constituent la grande majorité des guerres actuelles. Beaucoup de ces conflits éclatent dans les pays les plus pauvres où les capacités de l'État sont faibles et les belligérants sont autant motivés par le gain économique que par l'idéologie ou les griefs anciens. L'expérience montre qu'une large proportion de toutes les guerres civiles est due à la recrudescence du conflit, dont les risques sont particulièrement élevés dans les cinq à dix ans suivant le premier conflit.

La transformation de l'environnement stratégique international a favorisé l'émergence d'une nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix « multidimensionnelles ». Ces opérations se déploient dans un contexte dangereux à la suite d'un conflit interne violent et emploient un ensemble de capacités militaires, policières et civiles pour appuyer la mise en œuvre d'un accord de paix compréhensif.⁵

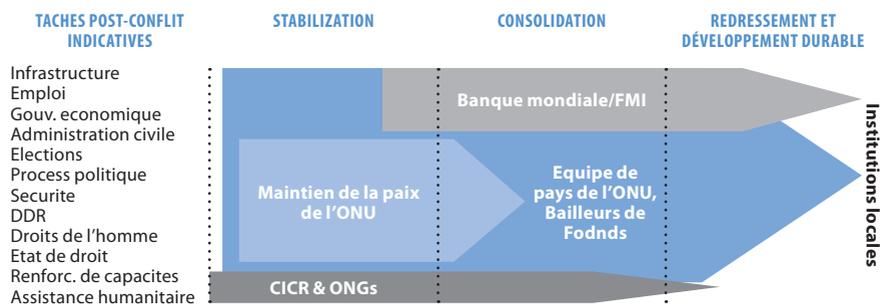
Certaines opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies ont été déployées suite à une demande des autorités nationales d'appuyer la transition à un gouvernement légitime en l'absence d'un accord de paix formel. Le Conseil de sécurité a également autorisé, de manière exceptionnelle, certaines opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies à assumer les fonctions législatives et administratives d'un

État de façon temporaire (c'est le cas des administrations de transition) afin d'appuyer le transfert d'autorité d'une entité souveraine à une autre, en attendant que les questions de souveraineté soient réglées de manière définitive, ou afin d'aider l'État à créer des structures administratives qui n'existaient pas auparavant.

Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies déployées à la suite d'un conflit interne sont affrontées à un environnement particulièrement difficile. La capacité de l'État à garantir la sécurité et maintenir l'ordre public est souvent faible et certaines parties du pays peuvent encore se trouver en proie à la violence. Les infrastructures de base sont souvent détruites et une grande partie de la population est déplacée. La société est souvent divisée selon des lignes ethniques, religieuses ou régionales et des graves violations des droits de l'homme ont souvent été commises pendant le conflit compliquant davantage les efforts de réconciliation nationale.

Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies s'inscrivent dans le cadre d'un effort plus large visant à aider les pays sortant d'un conflit à établir une paix durable. Comme le démontre le schéma 2 ci-dessous, cet effort est constitué de plusieurs phases et implique une multiplicité d'acteurs avec des mandats et des zones d'expertise distincts mais interconnectés.

Schéma 2 Les fonctions essentielles d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies



Dans ce contexte plus large, les fonctions essentielles d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies sont les suivantes :

- Créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'Etat à maintenir la sécurité dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme;**
- Faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces ; et**
- Servir de cadre pour assurer que les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée ;**

Au-delà de la surveillance et du contrôle d'un cessez-le-feu, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies sont souvent mandatées pour fournir un soutien opérationnel aux forces de maintien de l'ordre, pour sécuriser les installations gouvernementales essentielles, les ports et autres infrastructures vitales, pour créer les conditions sécuritaires nécessaires pour la libre circulation de personnes, des biens et de l'aide humanitaire et, enfin, pour fournir une assistance en matière de déminage humanitaire.⁶ En comblant le vide sécuritaire et de l'ordre public qui existe souvent à la suite d'un conflit armé interne, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles jouent un rôle décisif dans la sécurisation du processus de paix tout en assurant que les partenaires humanitaires et du développement puissent mener leurs activités dans un environnement sûr et stable.

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, la plupart des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies ont reçu le mandat de protéger les populations civiles en cas de menace imminente d'atteinte à leur intégrité physique. La protection des civils passe nécessairement par une action concertée et coordonnée entre les composantes militaires, civiles et de police d'une opération de maintien de la paix. La protection des

civils doit être intégrée à la planification et à la mise en œuvre des activités d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Les agences humanitaires des Nations Unies ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG) entreprennent un large éventail d'activités dans le domaine de la protection des civils.⁷ Il est donc essentiel qu'il y ait une étroite collaboration entre l'opération de maintien de la paix et l'ensemble de ces acteurs.

À la différence des opérations de maintien de la paix traditionnelles, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles jouent un rôle direct dans les efforts politiques devant déboucher sur un règlement durable du conflit. A cet égard, le Conseil de sécurité leur donne souvent le mandat d'offrir leurs « bons offices » ou de promouvoir le dialogue politique et la réconciliation nationale. Le fait que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies jouissent d'un haut degré de légitimité internationale et représentent la volonté collective de la communauté internationale leur donne une influence considérable auprès des parties au conflit. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut se servir de cette influence pour aider à créer et à maintenir un consensus politique autour du processus de paix, promouvoir la bonne gouvernance et maintenir la pression sur les parties afin qu'elles mettent en œuvre les réformes institutionnelles essentielles.

Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies aident également à assurer que les acteurs du système des Nations Unies ainsi que d'autres acteurs internationaux soient guidés par une vision stratégique commune. La capacité des Nations Unies à organiser une réponse véritablement globale aux crises complexes constitue un de ses atouts majeurs. A cet égard, les Nations Unies ont développé le concept de « missions intégrées »⁸ afin de maximiser l'impact global du soutien apporté aux pays sortant d'un conflit. Afin de réunir ces capacités, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies sont dirigées par un Représentant spécial du Secrétaire général qui détient l'autorité globale sur les activités des Nations Unies et établit le cadre général qui devrait guider les activités de la mission et l'équipe-pays des Nations Unies.⁹ Le Représentant spécial est appuyé dans cette tâche par un Représentant

spécial du Secrétaire général adjoint qui a aussi les titres de Coordinateur résident et de Coordinateur humanitaire. Cette fonction qui comporte « trois chapeaux » sert d'interface principale entre l'opération de maintien de la paix et l'équipe-pays des Nations Unies, dirige la coordination des efforts humanitaires et de développement et transmet les préoccupations exprimées par l'équipe-pays des Nations Unies au Représentant spécial du Secrétaire général.¹⁰

2.4 Activités de consolidation de la paix

A court terme, le déploiement d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies peut aider à diminuer la violence. Cependant, il a peu de chances de déboucher sur une paix durable s'il n'est pas accompagné par la mise en œuvre de programmes visant à prévenir une recrudescence du conflit. Chaque situation présente ses propres défis. Cependant, l'expérience montre que pour arriver à une paix durable il faut qu'il y ait des progrès dans au moins quatre domaines cruciaux¹¹ :

- a) Restauration de la capacité de l'État à assurer la sécurité et à maintenir l'ordre public ;
- b) Renforcement de l'État de droit¹² et du respect des droits de l'homme ;
- c) Appui à la création d'institutions politiques et mise en place de processus participatifs légitimes; et
- d) Promotion du redressement et du développement économique et social, y compris le retour et la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés déracinés par le conflit.

De manière générale, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies ne disposent ni du financement ni de l'expertise technique nécessaires pour la mise en œuvre effective de programmes de consolidation de la paix. Toutefois, les mandats accordés par le Conseil de sécurité leur demandent souvent de jouer un rôle direct dans le démarrage d'activités de consolidation de la paix dans les domaines suivants :

- La démobilisation, le désarmement et la réintégration des combattants (DDR) ;
- La réforme du secteur de sécurité¹³ et d'autres activités dans le domaine de l'État de droit ;
- La protection et la promotion des droits de l'homme ;
- L'assistance électorale ; et
- L'appui à la restauration et à l'extension de l'autorité étatique.

La démobilisation, le désarmement et la réintégration. La démobilisation, le désarmement et la réintégration (DDR) est un aspect essentiel des efforts visant à créer un environnement sûr et stable dans lequel les processus de reconstruction peuvent s'amorcer. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies ont souvent pour mandat d'aider au développement et à la mise en œuvre de programmes nationaux de DDR.¹⁴ Cela peut comporter le fournissement d'une assistance technique, la sécurisation des sites de désarmement et de cantonnement et/ou la collecte et la destruction d'armes, de munitions et d'autres matériels rendus par les anciens combattants. Il incombe à d'autres acteurs, travaillant aux côtés de l'opération de maintien de la paix, de soutenir le processus de réintégration, qui vise à fournir aux anciens combattants démobilisés des moyens de subsistance durables.

L'action anti-mines. Dans nombre de contextes post-conflit, les mines et d'autres munitions actives constituent une menace à la sécurité des civils et présentent un obstacle majeur à la reconstruction post-conflit. Dans ces situations, l'action anti-mines s'avère nécessaire pour rétablir la sécurité, favoriser la normalisation et redémarrer le processus de développement. Au-delà de la nécessité de fournir une assistance anti-mines de manière urgente, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles ont souvent pour mandat d'aider les autorités nationales à développer des plans d'action anti-mines à moyen et à long terme.¹⁵

La réforme du secteur de sécurité et autres activités dans le domaine de l'État de droit. La réforme du secteur de sécurité constitue une composante essentielle des efforts visant à rétablir et à renforcer l'État de droit. Des progrès dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité sont une condition essentielle pour le succès d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle et lui permettent de définir sa « stratégie de sortie », qui dépend largement de la capacité des acteurs et des institutions chargées de la sécurité nationale à fonctionner de manière efficace. Selon son mandat, une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies peut être appelée à appuyer la restructuration, la réforme et la formation de la police nationale et/ou des forces armées. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies jouent un rôle catalyseur dans le renforcement des systèmes judiciaires et correctionnels nationaux. Le Conseil de sécurité peut également leur donner le mandat de promouvoir les réformes législatives et judiciaires ou d'appuyer l'élaboration de textes législatifs essentiels.

La protection et la promotion des droits de l'homme. Les abus et les violations des droits de l'homme sont au cœur des conflits les plus récents et en constituent la conséquence. Les abus les plus graves des droits de l'homme ont souvent lieu pendant les conflits armés ; la protection des droits de l'homme doit donc se situer au centre des actions entreprises pour les gérer. Toutes les entités des Nations Unies ont la responsabilité d'assurer la protection et la promotion des droits de l'homme à travers leurs activités sur le terrain.¹⁶ La plupart des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles ont pour mandat de promouvoir et de protéger les droits de l'homme à travers la surveillance des abus, l'assistance aux enquêtes sur les violations des droits de l'homme et/ou le développement des capacités des acteurs et des institutions nationaux.¹⁷ La prise en compte du respect des droits de l'homme et la viabilité des programmes correspondants doivent toujours constituer un facteur essentiel de la planification des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles.

Restauration et extension de l'autorité de l'État. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies sont souvent appelées à appuyer la restauration et l'extension de l'autorité de l'État. Un État doit être en mesure d'exercer le contrôle sur son territoire national afin qu'il puisse générer des revenus et fournir les services de base à sa population. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies peuvent soutenir la restauration et l'extension de l'autorité de l'État en créant un environnement sécuritaire propice, en fournissant des orientations politiques ou en coordonnant les efforts des autres acteurs internationaux. Les activités visant à appuyer la restauration et l'extension de l'autorité de l'État peuvent comprendre les efforts visant à faire accroître la participation politique ainsi que le soutien opérationnel immédiat aux activités des institutions de l'État. Selon les cas, ce soutien peut incorporer le développement de capacités à petite échelle ou l'appui au processus plus large de restructuration constitutionnelle ou institutionnelle.

L'assistance électorale. L'organisation d'élections libres, justes et transparentes est souvent inscrite dans les accords de paix encadrant l'action d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies et représente une étape majeure vers la création d'un État légitime. Souvent, les mandats du Conseil de sécurité accordent un rôle direct aux opérations de maintien de la paix multidimensionnelles dans l'organisation, l'observation et la réalisation d'élections libres, justes et transparentes. A cet égard, les opérations de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies sont souvent appelées à assurer la sécurité, à fournir une assistance technique et logistique ou à offrir d'autres formes d'assistance électorale. À cette fin, la composante électorale des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies est généralement composée d'experts provenant de la Division d'assistance électorale des Nations Unies.

Bien qu'il appartienne parfois aux opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies d'initier un nombre limité d'activités critiques de consolidation de la paix, elles ne sont ni conçues ni équipées pour entreprendre des activités de renforcement des capacités institution-

nelles sur le long terme. Ce travail revient normalement aux acteurs du développement au sein de l'équipe-pays de Nations Unies, ainsi qu'aux partenaires clés en dehors du système onusien qui disposent des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités institutionnelles et de capacités de long terme.

Néanmoins, l'expérience montre qu'à court terme, une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut se trouver obligée d'initier des activités de renforcement des capacités de long terme lorsque les autres acteurs sont incapables de prendre les devants. Quand une opération de maintien de la paix des Nations Unies se trouve dans l'obligation d'entreprendre des activités de renforcement des capacités institutionnelles, il est essentiel que les ressources et l'expertise techniques nécessaires pour accomplir cette tâche soient mises à sa disposition. Dans ces situations, il faut que l'action de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies vise à préparer le terrain aux acteurs présents à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies et ayant le mandat et les outils pour mener à bien des activités de consolidation de la paix de long terme.

2.5 L'appui aux autres acteurs

Il existe plusieurs domaines dans lesquels le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies se limite à faciliter les activités d'autres acteurs à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies, selon les exigences et dans les limites de leur mandat et des capacités disponibles. L'appui au redressement et au développement socioéconomiques ainsi que l'assistance humanitaire sont parmi les domaines critiques dans lesquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies jouent un rôle d'appui limité.

Le redressement et le développement socioéconomiques sont indispensables au succès d'une paix durable. L'expérience montre que la réforme du secteur de sécurité et d'autres programmes de réforme ont peu de chances

de réussir en l'absence de systèmes efficaces de gestion économique et de contrôle civil. Les efforts de démobilisation, de désarmement et de réinsertion risquent d'échouer si l'on ne propose pas des modes de vie alternatifs et durables aux anciens combattants. De même, le retour des réfugiés et des populations déplacées sera d'autant plus aisé et durable que les besoins de ces personnes seront pris en compte par des programmes favorisant le redressement socioéconomique.

Il incombe aux partenaires du développement au sein du système des Nations Unies ainsi qu'aux partenaires extérieurs de promouvoir le redressement et le développement socioéconomiques. Il est rare que le mandat d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies lui accorde un rôle direct dans ce domaine. A cet égard, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne disposent ni de l'expertise ni de fonds nécessaires pour ces programmes. Néanmoins, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent appuyer le travail des partenaires du développement en usant de leur influence auprès des autorités nationales pour encourager la mise en œuvre de réformes essentielles. Elles peuvent également se servir des « bons offices » du Représentant spécial du Secrétaire général ou de son adjoint, Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire pour mobiliser les bailleurs de fonds et focaliser leur attention sur les activités cruciales dans ce domaine.

Dans les conflits et les contextes de post-conflit, l'assistance humanitaire revient principalement aux agences spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies ainsi qu'aux ONG, internationales et locales qui sont souvent présentes aux côtés d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le rôle principal de ces opérations à l'égard de l'assistance humanitaire est de créer un milieu sûr et stable où les acteurs humanitaires peuvent conduire leurs activités.¹⁸

Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies mettent souvent en œuvre des projets à impact rapide qui sont des projets à petite échelle conçus pour le bénéfice direct des populations. Les

projets à impact rapide se présentent sous plusieurs formes, comme l'assistance à l'infrastructure ou les activités de création d'emplois à durée déterminée. Ces projets créent et augmentent le taux de confiance de la population à l'égard de la mission, son mandat et le processus de paix. Ils ne remplacent pas l'assistance humanitaire ou l'aide au développement. A cet égard, les opérations de maintien de la paix se servent des projets à impact rapide pour faire avancer les objectifs de la mission et pour gagner la confiance des populations envers le mandat et le processus de paix.

La coordination avec les acteurs humanitaires¹⁹ est essentielle afin d'éviter toute confusion entre les activités de nature politico-militaire et l'assistance humanitaire. La mission doit être consciente du fait que les acteurs humanitaires peuvent être préoccupés à ce que des projets à impact rapide, des projets de coordination civilo-militaire, ou des activités visant à conquérir « les cœurs et les esprits », puissent être assimilés à des activités de nature humanitaire, alors qu'elles poursuivent des buts éminemment politiques ou sécuritaires. ■

Chapitre 3

Les principes de base du maintien de la paix des Nations Unies

3.1 L'application des principes de base du maintien de la paix des Nations Unies

Bien qu'il y ait eu une évolution significative dans la pratique du maintien de la paix des Nations Unies au cours des soixante dernières années, trois principes de base ont traditionnellement été utilisés et continuent à constituer la marque du maintien de la paix des Nations Unies comme outil spécifique du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

- le consentement des parties
- l'impartialité, et
- le non recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat

Ces principes se renforcent mutuellement. Il est important que tous ceux qui sont impliqués dans la planification et la mise en œuvre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies aient une compréhension claire de leur signification et des rapports entre eux afin de les appliquer de manière efficace. Pris ensemble, ces principes constituent une aide à la conduite ou une « boussole » dont les praticiens sur le terrain et au Siège des Nations Unies peuvent se servir pour s'orienter.

Le consentement des parties. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déploient avec le consentement des principales parties au

conflit.²⁰ En principe, cela implique l'adhésion des parties à un processus politique et leur consentement à la présence de l'opération de maintien de la paix qui est censée appuyer ce processus. L'accord des principales parties permet aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies d'avoir la liberté d'action politique et physique dont elles ont besoin pour accomplir les fonctions prévues par leur mandat. Faute de consentement, une opération de maintien de la paix des Nations Unies court le risque de se voir impliquée dans le conflit et de s'éloigner de sa vocation première qui est de maintenir la paix.

Dans l'accomplissement de son mandat, une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit toujours s'efforcer de préserver le consentement des principales parties au conflit, tout en assurant l'avancement du processus de paix. Il est essentiel que tous les contributeurs de l'opération aient une bonne compréhension de la culture dominante dans la région concernée et qu'ils possèdent la capacité d'évaluer les intérêts et les motivations changeantes des parties.

A l'issue d'un conflit, le consentement des parties peut s'avérer incertain et peu fiable à cause de la méfiance qui persiste entre elles. Quand le consentement est accordé à contrecœur par une des parties suite à des pressions internationales, il peut être retiré de multiples façons si cette partie n'est pas pleinement engagée dans le processus de paix. Par exemple, une partie qui a donné son consentement au déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut chercher ultérieurement à en limiter la liberté d'action, ce qui revient à un retrait de fait du consentement. Le retrait total du consentement d'une ou de plusieurs parties remet en cause la présence d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Dans ces situations, il est probable que la communauté internationale soit obligée de revoir les hypothèses de base de sa stratégie.

Le consentement des principales parties au niveau stratégique n'implique ni ne garantit l'existence d'un consentement au niveau local ou tactique, surtout lorsque les parties sont parcourues de divisions internes ou possèdent

une structure de commandement et de contrôle faible. L'universalité du consentement est encore moins probable dans un milieu hostile caractérisé par la présence de groupes armés incontrôlés ou d'autres auteurs de troubles.²¹ Il faut que l'opération de maintien de la paix surveille et analyse son environnement de manière constante afin d'anticiper et de devancer tout fléchissement du consentement. Une opération de maintien de la paix doit être dotée des capacités politiques et analytiques, des ressources opérationnelles et de la volonté nécessaires pour gérer l'absence ou l'érosion du consentement au niveau local. Ce n'est qu'en dernier ressort que l'usage de la force peut s'avérer nécessaire pour faire face à l'absence du consentement au niveau local.

L'impartialité. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit s'acquitter de son mandat sans faveur envers ni préjudice à l'égard de l'une ou de l'autre des parties. L'impartialité est essentielle pour préserver le consentement et la coopération des principales parties. Pour autant, elle ne doit pas se confondre avec la neutralité ou l'inaction.²² Le personnel œuvrant dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit rester impartial dans ses relations avec les parties au conflit. Toutefois, ceci ne signifie pas qu'il doit rester neutre dans l'application du mandat de la mission.

La nécessité d'être équitable envers toutes les parties ne peut pas justifier l'inaction face à des comportements clairement nuisibles au processus de paix. Tout comme un bon arbitre est impartial mais siffle les fautes, une opération de maintien de la paix ne peut pas fermer les yeux sur les actions d'une quelconque partie qui viole les termes d'un accord de paix ou les normes et les principes internationaux qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies est censée faire respecter.

Malgré le besoin d'établir et de préserver de bons rapports avec les parties, il faut qu'une opération de maintien de la paix évite scrupuleusement toute activité qui puisse compromettre son image d'impartialité. Une mission ne doit pas transiger dans l'application stricte du principe d'impartialité par

crainte de malentendus ou de rétorsions. Toutefois, avant d'agir il est toujours prudent d'assurer que l'action de la mission est bien établie, comprise et clairement communiquée à tous. Faute de quoi, l'opération de maintien de la paix court le risque de perdre sa crédibilité et sa légitimité, et de provoquer le retrait du consentement à sa présence par une ou plusieurs des parties. Lorsqu'une opération de maintien de la paix se voit obligée de contrer de telles transgressions, il faut qu'elle agisse de manière transparente et ouverte et qu'elle soit en mesure de communiquer les raisons de son action de manière efficace. Cela permettra de minimiser les possibilités de manipuler les perceptions contre la mission et de limiter les répercussions auprès des parties et de leurs partisans. Même le plus juste des arbitres doit anticiper les critiques de ceux qui sont affectés par ses décisions.

Le non recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat. Le principe du non recours à la force sauf en cas de légitime défense a été introduit au moment du premier déploiement de « casques bleus » armés en 1956. Par la suite, ce principe a été élargi pour inclure la résistance aux tentatives d'empêcher, par la force, une opération de maintien de la paix d'accomplir les tâches mandatées par le Conseil de sécurité.²³ Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne sont pas un outil d'imposition de la paix. Il est toutefois largement reconnu qu'elles puissent utiliser la force au niveau tactique, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, pour se défendre ou défendre leur mandat.

Les contextes dans lesquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont déployées sont souvent caractérisés par la présence de milices, de bandes criminelles et d'autres auteurs de troubles locaux qui essaient de perturber le processus de paix ou qui constituent une menace à la population civile. Plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies déployées dans ce type d'environnement ont reçu un mandat « robuste » du Conseil de sécurité les autorisant à « employer tous les moyens nécessaires » pour prévenir toute tentative de troubler le processus de paix, pour protéger les civils en cas de menace imminente d'atteinte à l'intégrité physique des personnes ou pour aider les autorités nationales à maintenir l'ordre

public. L'usage proactif de la force pour défendre le mandat a permis à ces opérations de maintien de la paix d'améliorer la situation sécuritaire et à créer un environnement propice à la consolidation de la paix dans les pays où elles sont déployées.

Il ne faut cependant jamais confondre le maintien de la paix robuste avec l'imposition de la paix, telle qu'elle est définie au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, bien que sur le terrain il puisse y avoir des similitudes entre les deux. Le maintien de la paix robuste implique l'emploi de la force au niveau tactique avec l'autorisation du Conseil de sécurité et le consentement du pays hôte et/ou des principales parties au conflit. En revanche, leur consentement n'est pas une exigence pour l'imposition de la paix qui peut impliquer l'emploi de la force armée au niveau stratégique ou international, ce qui est généralement interdit aux États membres par l'Article 2 (4) de la Charte des Nations Unies, sauf si cela est autorisé par le Conseil de sécurité.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne doivent pas recourir à la force qu'en dernier ressort, après avoir épuisé toute autre méthode de persuasion. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit faire preuve de retenue dans son usage de la force. L'usage de la force sert, en fin de compte, à influencer ou à dissuader ceux qui agissent contre le processus de paix ou qui s'attaquent aux civils, non à les éliminer physiquement. L'usage de la force par une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit toujours être calibré, précis, proportionnel et approprié, conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté, tout en maintenant le consentement à la présence de la mission et à son mandat. Il faut que l'opération de maintien de la paix reste sensible à la nécessité d'une réduction rapide du niveau de la violence et d'un retour à l'usage de moyens de persuasion non violents.

Le recours à la force par une opération de maintien de la paix des Nations Unies a toujours des implications politiques et peut avoir des conséquences imprévues. Les décisions concernant l'usage de la force doivent être prises

à un niveau approprié au sein de la mission, tout en tenant compte d'un ensemble de facteurs, notamment les capacités de la mission, les perceptions publiques, l'impact humanitaire, la protection de la force, la sécurité du personnel et surtout l'impact que cette décision peut avoir sur le consentement des parties tant au niveau national qu'au niveau local.

Les règles d'engagement pour la composante militaire et les directives sur l'usage de la force pour la composante de police d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies déterminent le niveau de force qui peut être utilisé en différentes situations et les autorisations à obtenir par les commandants. Étant donné la nature volatile et dangereuse des environnements dans lesquels les opérations de maintien de la paix contemporaines sont souvent déployées, il est essentiel que les règles d'engagement soient suffisamment robustes pour permettre à une opération de maintien de la paix des Nations Unies de préserver sa crédibilité et de maintenir la liberté d'action dont elle a besoin pour accomplir son mandat. Les dirigeants de la mission doivent s'assurer que les règles d'engagement et les directives sur l'usage de la force soient bien comprises par l'ensemble du personnel concerné et qu'elles soient appliquées de manière uniforme.

3.2 Autres facteurs de succès

La conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies continue à être guidée par les principes de base du consentement, de l'impartialité et du non recours à la force sauf en cas de défense légitime ou de défense du mandat. Les expériences des quinze dernières années montrent que la réussite des opérations de maintien de la paix dépend également du degré de crédibilité et de légitimité dont elles jouissent, notamment aux yeux des populations locales. L'expérience récente a également mis en relief la nécessité de promouvoir l'appropriation nationale et locale afin de contribuer à la mise en place d'une paix durable.

La légitimité. La légitimité internationale est un des principaux atouts d'une opération de maintien de la paix. Une opération de maintien de la

paix des Nations Unies tire sa légitimité du fait qu'elle est créée sur la base d'un mandat octroyé par le Conseil de sécurité des Nations Unies qui détient la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. La grande diversité d'États membres qui fournissent du personnel et qui participent au financement des opérations de maintien de la paix augmente cette légitimité internationale. La légitimité des opérations de maintien de la paix se base également sur le fait qu'elles sont placées sous la direction du Secrétaire général des Nations Unies, une figure internationale impartiale respectée et vouée à la défense des buts et des principes de la Charte des Nations Unies.

La manière dont une opération de maintien de la paix se conduit sur le terrain a une influence profonde sur sa légitimité apparente. La fermeté et l'impartialité dont une opération de maintien de la paix fait preuve dans l'exécution de son mandat, la circonspection dont elle fait preuve dans son usage de la force, la discipline qu'elle impose à son personnel, le respect qu'elle montre envers les us et coutumes ainsi que les institutions et les lois locaux et la manière dont elle interagit avec la population locale ont un impact direct sur la légitimité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

La légitimité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies est directement liée à la qualité et à la conduite de son personnel militaire, policier et civil. Il est essentiel que le comportement et la conduite de tous les membres du personnel soient à la hauteur des lourdes responsabilités qui sont confiées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. À cette fin, le personnel doit faire preuve d'un haut niveau d'efficacité, de compétence et d'intégrité. La direction de la mission doit s'assurer que l'ensemble du personnel est pleinement conscient des normes de conduite qu'il est tenu à respecter et que des mesures efficaces sont mises en place pour prévenir toute mauvaise conduite. Tout le personnel militaire, policier et civil doit suivre une formation en matière d'exploitation et d'abus sexuels. Cette formation doit se poursuivre de manière continue en fonction de la rotation du personnel. Les missions doivent appliquer une politique de

« tolérance zéro » envers l'exploitation et les abus sexuels ainsi que toute autre forme grave de mauvaise conduite. Les cas graves de mauvaise conduite doivent être traités avec justesse et fermeté afin d'éviter que la légitimité et l'autorité morale de la mission ne soient entachées.

L'expérience montre, qu'au fil du temps, la légitimité apparente d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies tend à diminuer à mesure que la situation se normalise. Cette tendance sera renforcée si « l'empreinte » de la présence des Nations Unies et le comportement de son personnel deviennent une source de frustration pour la population. Par conséquent, les missions de maintien de la paix des Nations Unies doivent rester sensibles aux questions de souveraineté nationale. Il est fort probable que les acteurs internationaux soient obligés de baisser leur profil assez rapidement face à la montée en puissance de structures gouvernementales capables et légitimes. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent, par conséquent, promouvoir l'appropriation nationale et locale, encourager l'émergence des capacités locales et rester sensibles aux effets que leur conduite peut avoir sur la population locale.

Crédibilité. Les environnements dans lesquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont déployées sont souvent tendus et explosifs. Ils sont souvent caractérisés par la dégradation ou l'écroulement total des structures de l'État ainsi que par l'inimitié, la violence, la polarisation et la détresse. Il est probable que le désordre et l'insécurité prévalent toujours au niveau local et qu'il existe encore des opportunistes prêts à profiter du vide politique et sécuritaire. Dans ce contexte, les acteurs dont les intérêts sont menacés par la présence d'une opération de maintien de la paix cherchent souvent à la tester, surtout au début de son déploiement, dans l'espoir de découvrir des faiblesses ou ses divisions internes.

La crédibilité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies dépend directement du niveau de confiance dont elle jouit au sein de la communauté internationale et de la population locale. La crédibilité d'une mission dépend des ressources mises à sa disposition, de son efficacité et de

sa capacité de gérer et répondre aux attentes. Idéalement, pour être crédible, une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit se déployer rapidement, disposer de ressources adéquates et, dès le premier jour, adopter une posture confiante, capable et unifiée. L'expérience montre que l'établissement rapide d'une présence crédible dissuade les auteurs de troubles et réduit la nécessité d'un éventuel recours à la force pour remplir le mandat. Pour qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies soit crédible, son mandat doit être clair et réalisable et elle doit disposer des ressources et des capacités nécessaires pour le remplir. La mission doit se doter d'un plan d'action solide, partagé à tous les niveaux et exécuté de manière impartiale et efficace.

Le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies alimente toujours les attentes de la population locale quant à sa capacité de répondre à ses besoins les plus urgents. Si la population estime que la mission n'a pas répondu à ses attentes, aussi démesurées soient-elles, elle risque de devenir l'objet du mécontentement populaire ou, pire encore, d'une opposition active. A cet égard, la crédibilité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies est étroitement liée à sa capacité de gérer ces attentes tout au long de son déploiement. Une fois qu'elle a été perdue, la crédibilité est difficile à recouvrer. Une mission sans crédibilité devient marginalisée et inefficace. La légitimité de ses actions risque d'être remise en cause et le consentement peut s'évaporer. Ceux qui s'opposent à la mission sont toujours aux aguets pour exploiter ce type de situation à leurs propres fins. Une perte de crédibilité peut avoir un impact direct sur le moral du personnel et miner son efficacité. Le maintien de la crédibilité est donc une condition essentielle à la réussite d'une mission.

Promotion de l'appropriation nationale et locale. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies sont de plus en plus impliquées dans les efforts visant à aider les pays sortant d'un conflit à reconstruire un État qui fonctionne. Les dispositions de l'accord de paix et/ou du mandat du Conseil de sécurité déterminent la nature du rôle que l'opération de maintien de la paix devra jouer à cet égard. Parfois, les capa-

ités de l'Etat, aux niveaux central et local, sont tellement faibles que la mission est obligée de remplir certaines fonctions étatiques de manière temporaire, soit en les assumant directement – comme cela a été le cas dans une administration transitoire – soit en jouant en rôle d'appui à l'Etat. D'autres situations nécessitent un appui plus discret aux autorités. Parfois, aucun appui de ce genre n'est nécessaire. La nature et la portée du rôle d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies dépendent de la gravité de la situation sur le terrain, des ressources que la communauté internationale est prête à investir et de la disponibilité de partenaires capables, crédibles et légitimes au niveau du pays. Chacune de ces variables est susceptible de changer au cours de la mission, ce qui pourrait nécessiter une modification de son approche.

L'appropriation nationale et locale est essentielle pour qu'un processus de paix soit mené à bien. Lors de la planification et la mise en œuvre de ses programmes et activités centrales, une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit s'efforcer de promouvoir l'appropriation nationale et locale et d'encourager la confiance et la coopération entre les acteurs nationaux. Faute d'appropriation nationale et locale, la durabilité des projets et des stratégies risque d'être remise en cause et les investissements initiaux risquent de ne pas être rentabilisés. Par contre, une approche efficace de la promotion de l'appropriation nationale et locale renforce la légitimité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies et facilite l'accomplissement du mandat tout en contribuant à la durabilité des capacités nationales.

Les partenariats avec les acteurs nationaux doivent se baser sur l'impartialité, la diversité, l'inclusion et l'égalité entre les sexes. Les missions doivent reconnaître l'existence d'opinions politiques divergentes au sein du pays hôte. Elles doivent s'efforcer de comprendre tous les points de vue et s'assurer que l'appropriation et la participation ne se limitent pas à une élite. L'appropriation nationale et locale doit partir d'une connaissance profonde du contexte national, y compris la situation politique et socioéconomique du pays.

Une mission doit faire en sorte que la rhétorique de l'appropriation nationale ne remplace pas une compréhension réelle des aspirations et des espoirs

de la population. Elle doit favoriser la réémergence rapide des capacités nationales pour que le processus politique soit mené à bien et que le pays reprenne le chemin du développement. A cet égard, la mission sera obligée de gérer les tensions réelles qui existent entre la nécessité de transformer le *statu quo ex ante* et la résistance de certains acteurs à tout changement. L'appropriation du changement se construit, d'abord, avec le dialogue. Parfois, il est nécessaire d'actionner des leviers politiques et financiers ou de faire appel à d'autres formes de pression internationale pour que les parties avancent sur certaines questions. L'actionnement de ces leviers doit se faire avec le seul objectif d'aider ceux qui aspirent à la paix.

Les activités d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies doivent être guidées par le besoin d'appuyer et, si nécessaire, renforcer les capacités nationales. Dans la mesure du possible, il faut éviter tout déplacement des capacités locales et nationales. Bien qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies soit parfois obligée, à court terme, de remplir certaines fonctions de nature étatique, notamment dans le domaine de la sécurité et de l'ordre public, cela doit se faire de manière consultative. Le but ultime est de restaurer la capacité des acteurs et des institutions nationaux d'assumer leurs responsabilités et d'exercer leur pleine autorité dans le respect des normes et des standards internationaux. Toute activité de formation visant à développer les capacités nationales doit offrir une chance égale aux femmes et aux hommes. Des mesures ciblées pourraient parfois s'avérer nécessaires pour réduire l'inégalité entre les sexes. ■

Notes

- 1 Bien que la Charte des Nations Unies donne la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales au Conseil de sécurité, la résolution de l'Assemblée générale 377 (V) du 3 novembre 1950, appelée la résolution d' « Union pour le maintien de la paix », déclare que,

« dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

La résolution de l'Assemblée générale 1000 (ES-1) du 5 novembre 1956 autorisant la création de la première Force internationale d'urgence des Nations Unies (FONU I) a été adoptée selon les procédures d' « Union pour le maintien de la paix ».

- 2 Il est largement reconnu que les objectifs de la communauté internationale relatifs aux pays sortant d'un conflit sont mieux servis si la protection des femmes et des filles est assurée et si des accords sont mis en place pour permettre l'entière participation des femmes au processus de paix. La Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les Femmes, la paix et la sécurité demande à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies d'incorporer une démarche sexospécifique dans les activités opérationnelles.
- 3 La Résolution 1612 (2005) du Conseil de sécurité souligne la responsabilité qui incombe aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, selon leurs mandats respectifs, de répondre de manière coordonnée aux problèmes que posent les enfants touchés par un conflit armé, de suivre la situation et de faire rapport à ce sujet au Secrétaire général. La Résolution 1612 (2005), prie le Secrétaire général de veiller à ce que l'utilité, le nombre et le rôle des conseillers en matière de protection de l'enfance soient systématiquement évalués à l'occasion de la préparation de chaque opération de maintien de la paix. Dans les opérations de maintien de la paix où il y a des groupes de travail sur les enfants touchés par un conflit armé, celles-ci sont dirigées par le Représentant spécial du Secrétaire général.
- 4 La Résolution 1674 (2006) du Conseil de sécurité réaffirme, entre autres, sa pratique qui consiste à faire en sorte que les mandats des opérations de maintien de la paix des Nations Unies comportent, selon qu'il conviendra et au cas par cas, des dispositions visant à : i) protéger les civils, en particulier en cas de menace imminente d'atteintes à l'intégrité physique des personnes dans leur zone d'opéra-

- tions, ii) faciliter l'assistance humanitaire, et iii) créer des conditions propices au retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées, en toute sécurité et dans la dignité.
- 5 Dans la plupart des contextes de post-conflit, un accord de paix ou autre accord, tel qu'un accord de cessez-le-feu ou un accord sur le désengagement des forces, est souvent en vigueur et inclut des provisions directement liées à l'opération de maintien de la paix. L'accord de paix peut être très précis et détailler les différentes phases du processus de paix et les particularités des dispositifs post-conflit. Parfois, l'accord est plus général et laisse les détails à une négociation future. Les signataires d'un accord de paix sont obligés d'appliquer les dispositions de l'accord. Certains accords de paix ont également été signés par les Nations Unies ou par des États membres intéressés en tant que garants, qui s'engagent à assurer que le processus de paix soit mené à son terme.
 - 6 Même si le déminage et le déblaiement d'autres explosifs de guerre ne font pas l'objet d'un mandat explicite du Conseil de sécurité, l'action humanitaire anti-mines fera nécessairement partie des activités d'une mission pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies.
 - 7 Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), et le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme ont des mandats explicites de protection des civils. Dans un nombre croissant de pays, un de ces organismes sera responsable de la coordination globale de la réponse de protection parmi les acteurs humanitaires à travers un « pôle » ou un groupe de travail dédié à la protection. Le Service anti-mines du Département des opérations de maintien de la paix est désigné le point focal de l'action anti-mines au sein du Groupe de travail de la protection et s'engage activement avec ces agences et partenaires.
 - 8 Voir la Note d'orientation du Secrétaire général sur les missions intégrées éclairant le rôle, la responsabilité et l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire, du 17 janvier 2006.
 - 9 Voir le paragraphe 5 de la Note d'orientation du Secrétaire général sur les missions intégrées.
 - 10 Voir le paragraphe 22 de la Note d'orientation du Secrétaire général sur les missions intégrées.
 - 11 Voir le Rapport du Secrétaire général, « Pas de sortie sans stratégie : la prise de décisions au Conseil de sécurité et la clôture ou la transformation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies », S/2001/394.
 - 12 Selon la Décision No. 2006/47 du Comité politique du Secrétaire général, l'État de droit dans les contextes de conflit et post-conflit concerne les secteurs suivants: la justice de transition ; le renforcement des systèmes et des institutions de justice nationale, y compris la police, les organismes d'application de la loi et les prisons ; et d'autres zones prioritaires comme la protection de et l'aide aux victimes et aux témoins, la lutte contre la corruption, le crime organisé, le crime transnational et le trafic de drogue.
 - 13 Selon la Décision No. 2007/11 du Comité politique du Secrétaire général, « l'objectif d'une approche onusienne de la réforme du secteur de sécurité est la mise en œuvre d'institutions sécuritaires efficaces, responsables et durables sous un contrôle civil dans le cadre d'un État de droit et du respect des droits de l'homme. [. . .] Il faut se concentrer sur les agences de sécurité exécutives, les forces armées, les autorités de police et d'exécution des lois, les ministères concernés et les organes de surveillance judiciaire et de la société civile. »
 - 14 Le rôle des opérations de maintien de la paix dans ce secteur est défini dans les Normes intégrées de démobilisation, désarmement et réinsertion des Nations Unies.
 - 15 Le Service de l'action anti-mines des Nations Unies est responsable de la création des capacités des institutions nationales qui assumeront la responsabilité à long terme de la gestion de l'action anti-mines dans le pays.
 - 16 La Décision No. 2005/24 du Comité politique du Secrétaire général sur les droits de l'homme dans les missions intégrées, déclare que les droits de l'homme doivent être pleinement intégrés dans les opérations de maintien de la paix et que toutes les fonctions des droits de l'homme doivent être coordonnées par une seule composante.
 - 17 Le Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme est responsable pour fournir l'expertise, l'orientation et le soutien aux composantes des droits de l'homme des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies.
 - 18 Selon la situation, et quand une demande spécifique vient des organisations pertinentes, une opération de maintien de la paix peut aussi être appelée à fournir des formes d'assistance plus directes aux acteurs humanitaires, par exemple l'escorte de convois ou le transport d'aide humanitaire et de personnel. Une demande d'assistance précise doit passer par les structures de coordination de la mission avec mention au Coordinateur humanitaire des Nations Unies.
 - 19 Le terme 'humanitaire' s'applique souvent de manière générale à une grande variété d'acteurs et d'activités. Pourtant, plusieurs acteurs humanitaires ont une interprétation plus restreinte concernant ceux qui proposent une assistance visant à sauver des vies conformément aux principes humanitaires. Il incombe au personnel du maintien de la paix des Nations Unies de respecter cette distinction.
 - 20 Le Conseil de sécurité peut autoriser une opération sans l'accord explicite des parties au conflit, s'il croit que le conflit représente une menace à la paix et à la sécurité internationales. L'intervention devient alors une opération d'imposition de la paix. Le Conseil peut également décider d'autoriser une action d'imposition de la paix pour des raisons humanitaires ou de protection, dans les cas où il n'y a pas de processus politique et la possibilité d'obtenir le consentement des principales parties au conflit sont nuls mais où les populations civiles souffrent. Depuis le milieu des années 1990, ces interventions d'imposition de la paix se réalisent à travers une coalition d'États ou des organisations régionales, avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies.
 - 21 Les auteurs de troubles sont des individus ou des groupes qui considèrent que le processus de paix menace leur autorité et leurs intérêts et qui cherchent donc à le remettre en cause.
 - 22 L'impartialité et la neutralité (avec l'humanité et l'indépendance) sont deux des principes fondamentaux de l'action humanitaire, bien qu'ils aient une signification différente dans le contexte humanitaire. Il est indispensable de tenir compte de cette distinction afin d'éviter les malentendus. Pour le Mouvement international de la Croix rouge et du Croissant rouge en particulier, l'impartialité signifie qu'on est guidé uniquement par les nécessités, sans faire de discrimination en fonction de la nationalité, de la race, du sexe, de la classe sociale ou des croyances religieuses ou politiques. La neutralité signifie en revanche que l'on ne peut participer en aucune manière aux hostilités ni s'engager, à n'importe quel moment, dans des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique.
 - 23 Voir le paragraphe 5 du Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité 340 (1973) du 27 octobre 1973, (S/11052/Rev.1).

Une opération de maintien de la paix des Nations Unies sera d'autant plus efficace si son déploiement s'inscrit dans le cadre d'une approche d'ensemble du système des Nations Unies basée sur une compréhension partagée des priorités et sur la volonté de tous les acteurs des Nations Unies de contribuer à la réalisation d'objectifs communs. La planification intégrée est au cœur des efforts entrepris par les Nations Unies pour développer une telle réponse.

II^E PARTIE

Planification des opérations de maintien de la paix de des Nations Unies

Chapitre 4

La décision de déployer une opération de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 4

La décision de déployer une opération de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 5

La planification d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies

4.1 L'évaluation des options pour un éventuel engagement des Nations Unies

Il appartient au Conseil de sécurité des Nations Unies, en tant qu'organe principal chargé du maintien de la paix et la sécurité internationales, de déterminer où et quand une opération de maintien de la paix des Nations Unies sera déployée. Le Conseil de sécurité répond aux crises au cas par cas et dispose d'un large éventail d'options. Néanmoins, sans préjudice de son aptitude à agir avec rapidité et souplesse lorsque les circonstances l'exigent, le Conseil de sécurité a indiqué qu'il prendra en compte, lors de la création d'une opération de maintien de la paix, les facteurs suivants¹ :

- S'il existe une situation dont la prolongation risque de mettre en danger ou de constituer une menace à la paix et la sécurité internationales ;
- Si des organisations et arrangements régionaux ou sous-régionaux existent et sont prêts à aider au règlement de la situation et sont en mesure de le faire ;
- Si un cessez-le-feu est en vigueur et si les parties sont engagées dans un processus de paix devant déboucher sur un règlement politique;
- Si un objectif politique a été clairement défini et s'il peut trouver son expression dans le mandat ;
- Si un mandat précis peut être formulé pour une opération des Nations Unies ;

- Si la sécurité du personnel de l'Organisation des Nations Unies peut être convenablement assurée, et en particulier si les principales parties ou factions peuvent donner des garanties raisonnables quant à la sécurité du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

Le Secrétariat fournit une assistance critique au Conseil de sécurité lorsqu'il doit déterminer si le déploiement d'une opération de maintien de la paix constitue la meilleure option ou s'il faut considérer d'autres options pour un engagement éventuel des Nations Unies. En général, à mesure qu'une crise se développe, se dégrade, ou s'achemine vers un règlement, des consultations ont lieu entre les États membres, le Secrétariat, les parties sur le terrain, les acteurs régionaux et les pays contributeurs potentiels. Il est même possible qu'une ou plusieurs parties au conflit insiste sur la présence des Nations Unies comme condition préalable à la signature d'un accord de paix.

Pendant la phase initiale de consultations, le Secrétaire général des Nations Unies peut choisir de commander une analyse stratégique de la situation, impliquant tous les acteurs pertinents des Nations Unies, afin d'identifier les options possibles pour un engagement éventuel des Nations Unies. L'analyse stratégique est menée en consultation avec les États membres, y compris le gouvernement de l'éventuel pays hôte, les pays contributeurs de troupes et de police, les organisations régionales et internationales et d'autres partenaires clés. Cette analyse permet aux planificateurs et aux décideurs des Nations Unies d'évaluer la situation avec la participation de l'ensemble du système, d'identifier les priorités relatives à la résolution du conflit et à la consolidation de la paix et de définir le cadre dans lequel les Nations Unies devraient agir.

Dès que la situation sécuritaire le permet, le Secrétariat déploie en général une mission d'évaluation technique dans le pays ou le territoire où une présence des Nations Unies est envisagée. L'objectif de la mission d'évaluation technique est d'analyser et d'évaluer la situation sécuritaire, politique, militaire, humanitaire et des droits de l'homme dans le pays ainsi que les implications pour une éventuelle opération de maintien de la paix des Nations

Unies. A cette fin, la mission d'évaluation technique peut être composée de représentants des différents départements et bureaux du Secrétariat ainsi que des agences spécialisées, des fonds et programmes des Nations Unies et les membres concernés de l'équipe-pays des Nations Unies.

En fonction des conclusions et recommandations de la mission d'évaluation technique, le Secrétaire général des Nations Unies soumet en général un rapport au Conseil de sécurité proposant des options pour la création d'une opération de maintien de la paix, y compris le niveau d'effectifs et les ressources nécessaires. Le Conseil de sécurité peut, en suite, voter une résolution autorisant le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies et déterminant sa taille et son mandat.

4.2 Les principaux enseignements tirés pour les planificateurs et les décideurs

La nécessité, face aux pressions, d'arrêter les massacres de civils ou d'éviter une catastrophe humanitaire peut conduire le Conseil de sécurité à autoriser le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies dans des conditions qui sont loin d'être idéales. Néanmoins, le Secrétariat a la responsabilité de présenter une évaluation précise au Conseil de sécurité des risques liés à sa décision de déployer une opération de maintien de la paix des Nations Unies et de veiller à ce que son mandat et les capacités mises à sa disposition soient adaptés aux exigences du terrain. Les enseignements tirés des six dernières décennies montrent qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies a peu de chances de réussir lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes ne sont pas réunies.

Une paix à maintenir. Pour qu'une opération de maintien de la paix réussisse, il faut que les parties sur le terrain soient engagées dans un processus politique devant déboucher sur un règlement du conflit. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies qui se déploie en l'absence d'un tel engagement risque de se voir paralysée ou, pire encore, impliquée dans le

conflit. La signature d'un accord de cessez-le-feu ou un accord de paix est un indicateur important de la volonté des parties d'entamer un vrai dialogue politique. Cependant, la signature d'un accord de cessez-le-feu ou d'un accord de paix n'est pas toujours synonyme d'un véritable engagement pour la paix, surtout si les parties l'ont signé suite à des pressions internationales.

Juger les vraies intentions des parties n'est jamais facile et le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies comporte toujours un élément de risque. Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'évaluer le niveau d'engagement des parties dans les processus de paix, le Secrétariat doit être prêt à communiquer au Conseil de sécurité ce qu'il a besoin de savoir, et non ce qu'il voudrait entendre. Si les parties ne paraissent pas engagées à résoudre leurs différences par des voies paisibles, le Secrétariat doit encourager le Conseil de sécurité à explorer l'ensemble des options à sa disposition, y compris le déploiement d'une mission avancée ou le renforcement des efforts de médiation.

L'engagement positif de la région. Nombre de crises dont le Conseil de sécurité est saisi ont une forte dimension régionale. Il est rare que les problèmes dans un État puissent se résoudre sans l'implication de ses voisins. L'attitude des États voisins est un facteur presque aussi important à prendre en compte dans la détermination de la viabilité d'un processus de paix que l'engagement des parties locales, dont certaines jouent parfois le rôle d'intermédiaire des États voisins. Le rôle que les acteurs ou les organisations régionales jouent dans un conflit doit être soigneusement examiné par le Secrétariat et le Conseil de sécurité lorsque la mise en train d'une nouvelle opération de maintien de la paix des Nations Unies est envisagée. Une stratégie bien élaborée visant à favoriser l'engagement positif des acteurs régionaux est essentielle pour encourager les parties à rester sur la bonne voie et pour empêcher l'élargissement du conflit. Exclure les acteurs régionaux du processus de paix peut avoir un effet plus nuisible que la gestion de leur participation.

L'appui total d'un Conseil de sécurité uni. Si la création d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies ne nécessite que neuf voix sur les

quinze membres du Conseil de sécurité pour être votée, l'absence d'un soutien unanime de la part du Conseil de sécurité peut représenter un handicap significatif. Toute division au sein du Conseil de sécurité risque d'envoyer des messages ambigus aux parties et peut miner la légitimité et l'autorité de la mission aux yeux des principales parties, voire de la population toute entière. Toute perception tendant à faire penser que le Conseil de sécurité ne s'implique pas pleinement dans la mise en œuvre d'un accord de paix est susceptible d'encourager les auteurs de troubles aux niveaux local et régional et de décourager les pays contributeurs de troupes. En revanche, en montrant aux parties qu'il est activement engagé dans le processus de paix et qu'il est déterminé à poursuivre ce processus jusqu'au but, le Conseil de sécurité peut augmenter l'impact d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies sur le terrain de manière significative.

Un mandat clair et réalisable accompagné de ressources adéquates.

Lorsque le Conseil de sécurité décide de déployer une opération de maintien de la paix des Nations Unies, il est essentiel que le Secrétariat veille à ce que le mandat soit clair et réalisable. Puisque la crédibilité d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies dépend de sa capacité d'accomplir son mandat, il est important d'assurer que celui-ci reflète le niveau actuel des ressources que les pays contributeurs sont disposés à fournir. On peut penser que les États membres seront prêts à financer l'opération, à contribuer en personnel militaire et de police nécessaires et à apporter un soutien politique continu à la mission. Si la situation sur le terrain exige le déploiement de capacités qui ne sont pas normalement à la portée d'une opération de maintien de la paix, le Conseil de sécurité doit être encouragé à considérer d'autres alternatives.

Le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies n'est que le début d'un processus de paix et de renforcement de capacités long mais volatile. Toute recommandation faite au Conseil de sécurité relative aux ressources mises à la disposition d'une opération de maintien de la paix devrait aller de pair avec une analyse rigoureuse, par le Secrétariat et ses partenaires clés, des implications d'un engagement à long terme. Les « scénarii catastrophe » devraient également être pris en compte lors de la

planification. Les plans à court-terme qui se limitent aux scénarii les plus favorables ont rarement servi de base fiable pour le déploiement d'une opération de maintien de la paix.

Si l'évolution de la situation sur le terrain nécessite une modification du mandat de la mission, cela doit se faire de manière explicite sur la base d'une évaluation objective du rôle des Nations Unies. Lorsque la modification du mandat implique une augmentation significative du nombre, de la portée et de la complexité des tâches confiées à la mission, le Secrétariat doit essayer de trouver les ressources supplémentaires nécessaires. De même, si le rôle de la mission s'étend ou se rétrécit, il faut que le type et le niveau de ressources mis à sa disposition soit modifié de manière conséquente.

4.3 L'importance des consultations avec les pays contributeurs

Les Nations Unies ne dispose d'aucune armée ni d'aucune force de police permanente et en propre. Pour chaque nouvelle opération de maintien de la paix, le Secrétariat doit solliciter des contributions en troupes et policiers auprès des États membres qui n'ont aucune obligation à cet égard. Des consultations permanentes avec les pays contributeurs de troupes et de police comme avec d'autres pays contributeurs à toutes les étapes du processus de planification et de prise de décision sont un facteur de succès essentiel à toute opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Les consultations avec les pays contributeurs de troupes et de police se présentent sous plusieurs formes et se tiennent à toutes les étapes essentielles de la vie d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies : a) la planification de la mission, y compris l'élaboration du concept d'opérations et l'élaboration du mandat de l'opération ; b) toute modification apportée au mandat de l'opération, en particulier l'extension ou la limitation de sa portée, l'introduction de fonctions ou de composantes nouvelles ou additionnelles ou le changement des conditions autorisant l'emploi de la force ;

c) la reconduction du mandat ; d) des développements significatifs ou importants aux plans militaire, politique ou humanitaire ; e) une détérioration rapide des conditions de sécurité sur le terrain ; f) l'achèvement, le retrait ou la réduction du format de l'opération, y compris la transition entre la phase de maintien de la paix et celle de la consolidation de la paix après le conflit ; et g) avant et après les missions du Conseil de sécurité auprès d'une opération de maintien de la paix.²

Les consultations avec les pays contributeurs offrent au Secrétariat la possibilité de prendre en compte leur point de vue sur un large éventail de questions stratégiques et opérationnelles. Etant donné que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne seraient pas possibles sans la participation des pays contributeurs, il est essentiel qu'un effort soit fait pour les consulter pleinement sur toute décision qui puisse concerner leur personnel sur le terrain. ■

Chapitre 5

La planification d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies

5.1 L'approche intégrée

Comme on l'a vu dans le Chapitre 2, le maintien de la paix des Nations Unies a été conçu pendant la Guerre froide comme un outil de gestion de conflits interétatiques. Depuis lors, une nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix multidimensionnelles a vu le jour. Ces opérations sont déployées dans le cadre plus large d'un effort international visant à aider les pays sortant d'un conflit à établir une paix durable.

Le redressement post-conflit nécessite le concours d'une large palette d'acteurs – y compris les autorités nationales et la population locale – dans un processus de consolidation de la paix à long terme. L'intégration des activités entreprises par les Nations Unies vise à mieux aider les pays sortant d'un conflit à effectuer la transition vers une paix durable. Une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies sera d'autant plus efficace si son déploiement s'inscrit dans le cadre d'une approche d'ensemble du système des Nations Unies basée sur une compréhension partagée des priorités et sur la volonté de tous les acteurs des Nations Unies de contribuer à la réalisation d'objectifs communs. La planification intégrée est au cœur des efforts entrepris par les Nations Unies pour développer une telle réponse.

Une mission intégrée est une mission où tous les acteurs des Nations Unies partagent une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies

au niveau du pays. Il est nécessaire que cette stratégie reflète une compréhension collective de l'environnement opérationnel et un accord sur les voies et moyens de maximiser l'efficacité, et l'impact des activités des Nations Unies sur le terrain. L'intégration des structures ou des programmes des différents acteurs du système des Nations Unies doit se faire sur la base d'une évaluation de la valeur ajoutée de l'action globale des Nations Unies. La structure d'une mission intégrée doit se baser sur une analyse approfondie et détaillée de la situation sur le terrain et des capacités dont les Nations Unies disposent pour y faire face. Cette structure devrait refléter la stratégie des Nations Unies dans le pays concerné ainsi que les ressources à la portée des Nations Unies.

Parfois, la planification intégrée peut donner l'impression de ralentir le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Il est important de trouver un équilibre entre le besoin d'intégrer la perspective humanitaire, celle du développement, celle des droits de l'homme et celle du genre, au besoin de fournir une réponse rapide et efficace. La coopération, la coordination et la communication sont nécessaires pour atteindre cet équilibre parfois difficile à trouver. En fin de compte, la planification intégrée aide à faire en sorte que sur le terrain les acteurs du système des Nations Unies regardent tous dans la même direction.

Forcer l'intégration là où elle n'est pas nécessaire peut s'avérer contre-productif. Le Chapitre 7 fournit plus de détails concernant la gestion des missions intégrées sur le terrain. Dans les contextes où il n'y a pas ou peu de paix à maintenir, l'intégration peut entraver les efforts des partenaires humanitaires et de développement, surtout s'ils sont perçus comme étant trop proches des objectifs sécuritaires et politiques de la mission de maintien de la paix. Dans les cas extrêmes, l'intégration peut constituer un danger pour leurs opérations ainsi que pour la vie de leur personnel. Ces « scénarii catastrophe » doivent être pris en compte lors de la planification intégrée qui doit se fonder sur le dialogue et la communication.

5.2 Le processus de planification intégrée des missions

Les Nations Unies ont adopté un processus de planification intégrée des missions pour faciliter la planification des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles.³ Il a été conçu pour aider le système des Nations Unies à forger une compréhension commune des objectifs stratégiques dans un pays donné à travers la participation de tous les éléments pertinents du système des Nations Unies. Il vise à assurer que les bonnes personnes soient dans le processus de planification, que les bonnes questions soient posées et que les autorités et les responsabilités appropriées soient en place pour motiver la réflexion et la planification intégrées.

L'application intégrale du processus de planification intégrée des missions n'est pas toujours faisable ni nécessaire, car le déploiement d'une mission intégrée n'est qu'une option parmi d'autres pour un engagement éventuel des Nations Unies. Néanmoins, même dans les situations exigeant le déploiement d'une opération de maintien de la paix traditionnelle, il faut s'assurer que la planification se fasse en coordination avec les acteurs pertinents au sein des Nations Unies ainsi que d'autres partenaires clés.

Le processus de planification intégrée des missions doit se fonder sur une évaluation réaliste des capacités existantes au niveau du pays afin d'éviter la duplication des efforts et d'assurer que les ressources limitées des Nations Unies soient employées de la manière la plus efficace possible. A ce stade, tout plan basé sur des suppositions hypothétiques, trop ambitieuses ou non financées doit être examiné de près afin d'éviter des hypothèses de planification irréalistes. L'équipe-pays des Nations Unies doit être associée au processus de planification intégrée des missions dès le départ. Elle doit jouer un rôle actif dans tous les efforts de planification dans le contexte d'une mission intégrée. Ces considérations doivent être prises en compte par le processus de planification intégrée et le processus de planification budgétaire qui l'accompagne.

Le but du processus de planification intégrée des missions n'est pas de se superposer à tous les autres processus de planification. En effet, le nombre

d'acteurs nationaux et internationaux qui participent aux efforts visant à appuyer le processus de reconstruction post-conflit signifie que, dans la pratique, la planification ne peut pas être totalement cohérente et intégrée. Ces acteurs ont des rôles, des calendriers de déploiement, des procédures, des impératifs budgétaires et des structures de gouvernance internes différents. Pourtant, le processus de planification intégrée des missions offre un cadre inclusif dans lequel les partenaires externes tels que les Institutions financières internationales, les organisations régionales et les contributeurs bilatéraux peuvent s'inscrire. La coopération de ces acteurs est une condition nécessaire à la réalisation des objectifs globaux des Nations Unies.

Les planificateurs du maintien de la paix doivent connaître les différents processus d'évaluation et de planification qui sont menés en parallèle du processus de planification intégrée des missions tout en essayant de tisser des liens entre ces différents processus. Ces autres processus comprennent : l'Appel humanitaire consolidé ou Appel consolidé, l'Évaluation commune de la situation du pays ou le Cadre des Nations Unies de l'Aide au Développement, ainsi que les Missions conjointes d'évaluation, les Évaluations des besoins en post-conflit et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Le processus de planification intégrée des missions doit prendre en compte tout élément de ces processus de planification parallèles ayant un impact sur l'accomplissement des objectifs globaux des Nations Unies. Le développement de ces liens est essentiel pour éviter que le manque de coordination entre les différentes initiatives ne crée des conflits entre les acteurs concernés.

Le processus de planification intégrée des missions doit être vu comme un processus dynamique permettant le réajustement des activités et des objectifs en fonction de l'évolution de l'environnement opérationnel de la mission. Des développements importants au niveau du pays – la tenue d'élections nationales ou un changement significatif de la situation politique, sécuritaire ou humanitaire, par exemple – peuvent entraîner un changement des objectifs stratégiques des Nations Unies. Une reconfiguration du rôle des Nations Unies et/ou des capacités de l'opération de maintien de la paix

pourrait alors s'avérer nécessaire. Le Conseil de sécurité peut également demander un tel réajustement. Dans ce cas, le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de mission est responsable de la modification du cadre stratégique guidant les activités du système des Nations Unies sur le terrain. Ce cadre révisé peut en suite servir de base pour un rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité, lequel décidera, en dernier ressort, si le mandat de la mission doit être changé ou pas. ■

Notes

- 1 Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/1994/22 du 3 mai 1994.
- 2 Voir la Résolution 1353 (2001) du Conseil de sécurité du 13 juin 2001 sur le renforcement de la coopération avec les pays fournisseurs de contingents.
- 3 Le processus de planification intégrée des missions a été endossé, le 13 juin 2006, par le Comité politique du Secrétaire général. Le développement d'une série de notes d'orientation relatives à l'application des étapes essentielles du processus de planification intégrée des missions est actuellement en cours, en collaboration avec les planificateurs sur le terrain et au Siège.

Les dispositifs mis en place par les Nations Unies pour diriger et gérer les opérations de maintien de la paix sont distincts de ceux mis en place par d'autres organisations, notamment celles qui ne déploient que des capacités militaires. Le maintien de la paix des Nations Unies est désormais une entreprise complexe et multidimensionnelle employant un personnel provenant d'un large éventail de pays, de disciplines et de cultures professionnelles impliqué dans une vaste gamme d'activités.

III^E PARTIE

L'art de la mise en oeuvre réussie d'un mandat

Chapitre 6

Déployer et démarrer une opération de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 6

Déployer et démarrer une opération de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 7

Direction et gestion des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 8

Assurer l'appui continu aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Chapitre 9

Préserver le soutien pour la mission

Chapitre 10

La transition et le retrait des effectifs

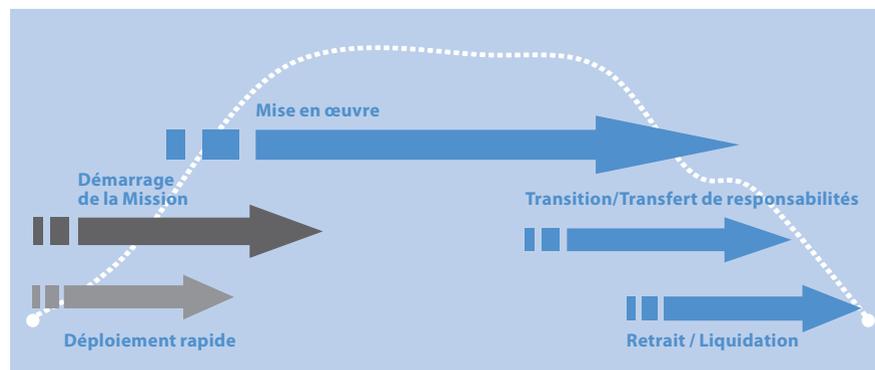
6.1 Les phases de déploiement types

La troisième partie de ce document présente les défis majeurs auxquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont affrontées pendant les différentes phases de déploiement. Bien que la trajectoire de chaque opération de maintien de la paix des Nations Unies évolue de façon différente, en termes de planification, le cycle de vie d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies évolue en fonction des phases générales suivantes (et représentées de manière simplifiée dans le schéma 3 ci-dessous) :

- Démarrage de la mission ;
- Mise en œuvre du mandat ; et
- Transition (transfert de responsabilités, retrait et liquidation)

En général, l'échelle et le tempo des opérations augmentent de manière constante entre le déploiement initial et le démarrage de la mission. Elles atteignent un plateau pendant la mise en œuvre du mandat et commencent à diminuer au moment du transfert de responsabilités et du retrait des effectifs. Bien qu'elles soient conceptuellement distinctes, les différentes phases de la vie d'une mission, en réalité, se chevauchent. La mise en œuvre du mandat est ponctuée par des moments d'activité intense au fur et à mesure que la mission franchit des étapes décisives. Une telle intensifica-

Schéma 3 Les phases de déploiement types



tion du rythme d'activité d'une mission peut également arriver pendant la mise en œuvre d'un grand programme de DDR, pendant la période menant à un scrutin électoral ou pendant les mois et les années critiques suivant la formation d'un nouveau gouvernement.

Chaque phase de déploiement présente ses défis particuliers. Pendant la phase de démarrage, la mission cherche à atteindre une capacité opérationnelle initiale (IOC) et ensuite une capacité opérationnelle totale pour qu'elle puisse commencer la mise en œuvre du mandat à travers sa zone de déploiement. Pendant la phase de mise en œuvre, les efforts sont concentrés sur l'exécution des tâches faisant partie du mandat du Conseil de sécurité et sur l'accomplissement des objectifs explicités dans le plan de la mission. Le processus de transfert des responsabilités, de retrait et de liquidation commence à la suite d'une décision du Conseil de sécurité et comporte le départ du personnel de la mission suite au transfert des responsabilités résiduelles aux partenaires et la disposition finale des actifs et de l'infrastructure de la mission conformément aux règlements des Nations Unies.

Le reste de ce chapitre décrit les concepts de déploiement et de démarrage d'une mission des Nations Unies et les défis associés à la gestion du processus de démarrage. Les chapitres 7, 8 et 9 exposent les défis relatifs à la gestion et à l'appui aux missions intégrées ainsi que leur impact sur le pays

hôte. Enfin, le chapitre 10 expose les enjeux de la transition, le transfert des responsabilités aux partenaires et le retrait des effectifs.

6.2 Le processus de démarrage d'une mission

Les premiers mois après un cessez-le-feu ou un accord de paix constituent une des périodes les plus critiques dans la vie d'une nouvelle mission qui doit s'efforcer d'établir sa crédibilité. Les occasions manquées au cours de cette période sont difficiles à rattraper par la suite. Par conséquent, l'Assemblée générale des Nations Unies prévoit qu'une opération traditionnelle de maintien de la paix doit être mise sur pied dans les 30 jours après l'autorisation par le Conseil de sécurité et qu'une mission multidimensionnelle soit mise sur pied dans 90 jours.

En réalité, il n'existe pas une séquence d'événements préétablie pour mettre sur pied une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le temps de préparation nécessaire au déploiement d'une mission varie en fonction de plusieurs facteurs, notamment la volonté des États membres de mettre à disposition leurs troupes ou leurs policiers et la disponibilité des moyens financiers. Dans le cas des missions très complexes sur le plan logistique ou qui présentent un risque sécuritaire élevé pour le personnel, il faut plusieurs semaines, voire plusieurs mois pour réunir et déployer les éléments nécessaires. Par conséquent, le calendrier de 90 jours pour le déploiement des premiers éléments d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies ne constitue qu'un repère.

Le terme « démarrage d'une mission » décrit les premières phases de la mise sur pied d'une opération sur le terrain. Pendant cette phase, la priorité principale est de faire en sorte que les processus, les structures et les services internes de la mission atteignent un niveau de capacité opérationnelle initiale permettant la mise en œuvre du mandat.

Comme le démontre le schéma 4, le processus de démarrage d'une mission comprend plusieurs phases notionnelles qui, dans la pratique, se chevauchent entre elles :

- **Le pré-déploiement** est de la responsabilité du Siège des Nations Unies. Cette phase comprend plusieurs tâches, notamment : le processus budgétaire des Nations Unies, les visites de pré-déploiement aux pays contributeurs de troupes et de police pour évaluer leur niveau de préparation, la négociation des accords sur le statut des forces ou le statut de la mission (SOFA/SOMA), la mobilisation des stocks stratégiques pour le déploiement rapide (SDS) et l'appel d'offre pour les contrats d'approvisionnement et de service ;
- **Le déploiement rapide** comporte le déploiement d'une petite équipe avancée pour commencer l'installation des locaux de la mission et d'autres infrastructures essentielles ainsi que la mise en place des systèmes administratifs qui permettront l'accueil d'un nombre croissant de contingents et d'autres effectifs au fur et à mesure que le processus de démarrage avance ;
- **Le démarrage du siège de la mission** couvre la période au cours de laquelle l'équipe de direction de la mission se déploie, les systèmes de gestion de commandement et de contrôle se créent et un nombre croissant de personnel politique et de soutien rejoint la mission afin d'atteindre

l'IOC. Il inclut également la mise en place des bureaux de liaison et les centres logistiques.

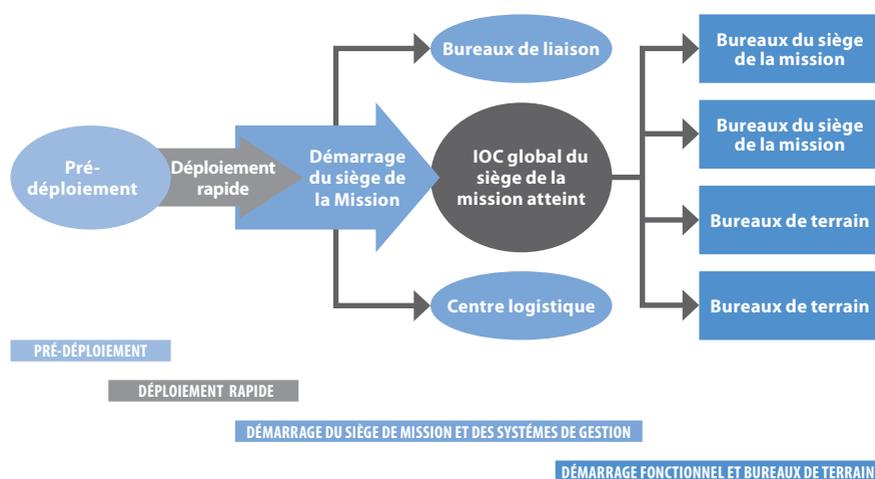
- **Le démarrage des composantes fonctionnelles et des bureaux régionaux** se déroule en parallèle avec la création des structures centrales du siège de la mission et comprend la mise sur pied simultanée des composantes civiles, militaires et de police, ainsi que la mise en place de structures de commandement militaire et de gestion. Cette phase comporte également la mise sur pied des sièges régionaux et des bureaux dans les différents secteurs de la mission.

6.3 Gérer le processus de démarrage d'une mission

Le démarrage d'une mission est une expérience intense et parfois chaotique. Un petit groupe de personnes travaille dans l'urgence pour jeter les bases d'une nouvelle opération complexe, souvent dans un environnement opérationnel inconnu et volatile. En même temps, le nouveau personnel et les contingents continuent à se déployer. Les dirigeants de la mission doivent se servir de ces premières semaines, que l'on considère parfois comme une « lune de miel », pour avancer sur le front politique et maintenir l'élan du processus de paix. Au cours de cette phase critique, il est essentiel que les dirigeants et le personnel de la mission suivent les principes de base du maintien de la paix des Nations Unies tels qu'ils sont définis au Chapitre 3 de ce document tout en s'efforçant d'établir la crédibilité et la légitimité de la mission aux yeux des parties, de la population et de la communauté internationale.

Un *leadership* efficace et une bonne gestion administrative sont de première importance pendant le démarrage. Si les systèmes et les procédures de base ne sont pas mises en place dès le départ, la confusion risque de s'accroître au fur et à mesure que les effectifs de la mission augmentent. Si l'on ne profite pas de la période de démarrage pour mettre en place des processus institutionnels clairs et efficaces – les structures de prise de décision interne, les protocoles de partage et de gestion de l'information, les liens hiérarchi-

Schéma 4 Le processus de démarrage d'une mission



ques, etc. – permettant d'éviter la fragmentation au sein d'une mission vaste et diverse, leur mise en place sera d'autant plus difficile plus tard.

Le leadership et la capacité de gérer les conflits sont des qualités essentielles pour tout responsable impliqué dans le démarrage d'une mission. Il est fort probable que la plupart du personnel de la mission n'ait jamais travaillé ensemble. Le personnel travaillant dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies provient souvent d'horizons et de milieux nationaux et professionnels très variés. Les cultures de travail militaires, policières ou civiles sont très différentes entre elles et les risques de discordance dans l'environnement intense du démarrage sont plus élevés. Il faut gérer les tensions internes de manière proactive au cours des premiers mois d'existence d'une mission afin de minimiser les malentendus et éviter tout incident pouvant envenimer les rapports entre les personnes. Les responsables de la mission doivent mettre l'accent sur la nécessité de travailler ensemble vers des objectifs communs sous la direction d'une équipe dirigeante soudée et concertée. ■

Chapitre 7

Direction et gestion des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

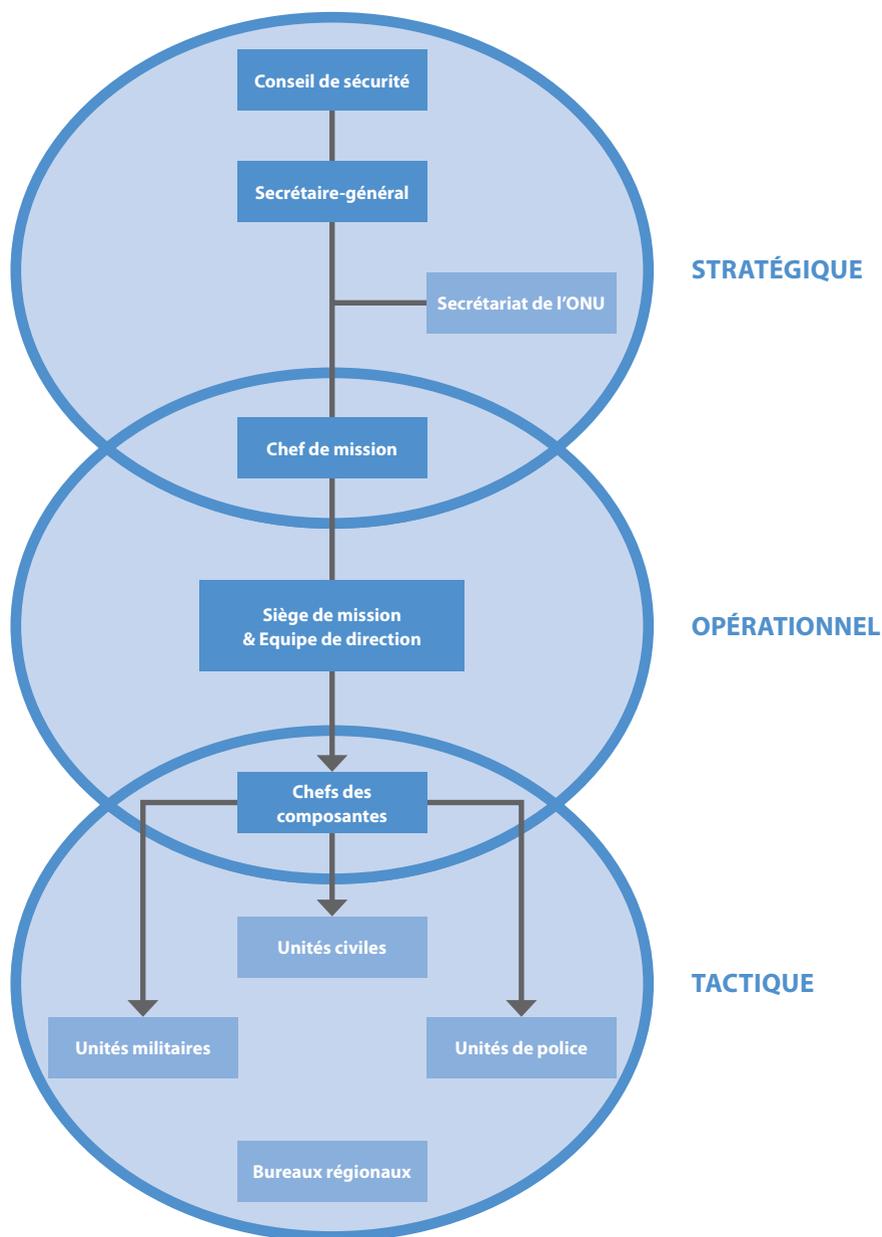
7.1 Les relations entre le Siège et le terrain

Les dispositifs mis en place par les Nations Unies pour diriger et gérer les opérations de maintien de la paix sont distincts de ceux mis en place par d'autres organisations, notamment celles qui ne déploient que des capacités militaires.¹ Cette différence est né du fait que le maintien de la paix des Nations Unies est désormais une entreprise complexe et multidimensionnelle employant un personnel provenant d'un large éventail de pays, de disciplines et de cultures professionnelles impliqué dans une vaste gamme d'activités.

Comme le démontre le schéma 5, la distinction entre les différents niveaux d'autorité est moins nette dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies que dans les organisations militaires. Il faut garder cette différence à l'esprit lorsque les Nations Unies travaillent sur le terrain en partenariat avec d'autres organisations.

Au niveau du Secrétariat des Nations Unies, le Département des opérations de maintien de la paix est chargé d'élaborer des politiques et directives internes et de donner des orientations stratégiques aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies tandis que le Département de l'appui aux missions s'occupe du soutien logistique et administratif. Afin de préserver l'unité de commandement au niveau du Siège, le Secrétaire général adjoint pour l'appui aux missions fait rapport au Secrétaire général adjoint aux

Schéma 5 Autorité, commandement et contrôle dans les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies



opérations de maintien de la paix pour toute question concernant le maintien de la paix. Des Équipes opérationnelles intégrées permanentes, situées dans le Département des opérations de maintien de la paix et placées sous la direction du Bureau des opérations, rassemblent dans une structure formelle le personnel politique, militaire, policier et de soutien aux missions, appuyés selon les besoins par d'autres spécialistes. L'objectif est de fournir un appui intégré aux missions. Ces équipes fournissent également des conseils et des orientations politiques intégrés aux responsables du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions et aux missions. Ces équipes permettent la délégation de la prise de décisions et une responsabilisation accrue tout en fournissant un point d'entrée principal aux missions, aux pays contributeurs de troupes et de police et aux partenaires pour la planification et la mise en œuvre des opérations de maintien de la paix intégrées.

Sur le terrain, le Chef de mission exerce l'autorité opérationnelle sur les activités de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, y compris les ressources militaires, policières et civiles. Le personnel militaire fourni par les États membres est placé sous l'autorité opérationnelle du Commandant de la Force des Nations Unies ou du chef de la composante militaire, mais non sous le commandement des Nations Unies. Cependant, une fois sous l'autorité opérationnelle des Nations Unies, les commandants de contingents et leur personnel sont sous les ordres du Commandant de la Force et ne doivent pas agir en fonction des directives nationales, surtout si un tel comportement peut avoir un impact négatif sur l'accomplissement du mandat de la mission ou s'il est contraire aux directives des Nations Unies qui s'appliquent à la mission. Les États membres ont la possibilité de retirer leurs effectifs de la mission en informant le Siège des Nations Unies.

Dans les missions intégrées, le Représentant spécial du Secrétaire général/ Chef de mission est un civil faisant rapport au Secrétaire général à travers le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.² Le Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission jouit d'une marge de manœuvre significative pour définir la direction de la mission et

fixer les paramètres de son implication dans le processus politique sur le terrain. Il incombe au Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission de coordonner les activités de l'ensemble du système Nations Unies. Il est aidé dans cette tâche par un Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire qui doit servir d'interface principale avec l'Équipe-pays des Nations Unies.

Le Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission et ses adjoints font partie de l'équipe de direction de la mission. Le noyau de l'équipe de direction de la mission est composé des chefs des principales composantes. Cette équipe est responsable du suivi de la mise en œuvre des activités de la mission. En l'absence d'un véritable « siège opérationnel » permanent, le Siège des Nations Unies et le Siège de la mission doivent créer une relation forte et collégiale afin d'assurer que les activités de la mission sur le terrain sont soutenues au niveau politique. Il est nécessaire que le Siège des Nations Unies et l'équipe de direction de la mission se soutiennent mutuellement, à la fois pour définir la stratégie politique de la mission et pour gérer les opérations et les ressources qui sont censées permettre la mise en œuvre de cette stratégie.

7.2 Le défi de l'intégration et de la coordination d'une mission

L'ONU est la seule organisation capable d'employer un mélange de capacités civiles, policières et militaires, sous une direction unifiée, pour appuyer un processus de paix fragile. Les missions intégrées sont conçues pour faciliter une approche cohérente de l'engagement du système des Nations Unies dans les pays sortant d'un conflit. En même temps, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont, presque toujours, déployées aux côtés d'une multiplicité d'acteurs extérieurs ayant des mandats, des objectifs et des calendriers très différents. La gestion d'une mission intégrée est compliquée par le besoin de préserver un minimum de coordination entre les Nations Unies et la multiplicité d'acteurs externes qui sont souvent présents dans les situations de conflit et de post-conflit.

Une mission intégrée est essentiellement un partenariat stratégique entre une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies et l'Équipe-pays des Nations Unies, agissant sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire. Le Représentant spécial du Secrétaire général est « le Représentant de haut niveau des Nations Unies dans le pays » ayant « autorité générale sur toutes les activités des Nations Unies ». Le Représentant spécial du Secrétaire général doit également « faire en sorte que toutes les composantes des Nations Unies dans le pays suivent une approche coordonnée et cohérente ».³ Le Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire est à la fois responsable de la coordination des opérations humanitaires et des opérations de développement des Nations Unies, ainsi que du maintien des liens entre les gouvernements (et d'autres parties), les donateurs, les acteurs humanitaires et ceux du développement.⁴

L'intégration est bien plus qu'une question de liens hiérarchiques ou bureaucratiques. Le schéma 6 ci-dessous présente une vision simplifiée de cet environnement opérationnel très complexe. *In fine*, l'intégration et la coordination demandent un niveau élevé de sensibilité aux intérêts et aux cultures opérationnelles de trois grands ensembles d'acteurs :

Schéma 6 Les défis de l'intégration d'une mission



- Les composantes de la mission ;
- Les membres de l'Équipe-pays ; et
- Les partenaires extérieurs.

Intégrer les composantes de la mission. Les différentes composantes d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies – civile, de police, militaire et de soutien à la mission – sont placées sous l'autorité directe du Chef de mission et de l'équipe de direction de la mission. Dans les grandes missions intégrées, et afin de faciliter l'intégration entre les composantes de la mission, l'équipe de direction reçoit normalement l'appui des structures suivantes :

- Un Centre opérationnel conjoint (*JOC – Joint Operations Centre*) qui synthétise les rapports de situation et les renseignements opérationnels provenant de différentes sources au sein de la mission afin qu'elle ait une vue d'ensemble de la situation globale. Le JOC peut également servir de centre de coordination des crises.⁵
- Un Centre d'analyse conjointe de la mission (*JMAC – Joint Mission Analysis Centre*) qui fournit une analyse intégrée de toutes les sources d'information afin d'évaluer les menaces au mandat à moyen et à long terme et d'appuyer la prise de décisions par l'équipe de direction de la mission ;
- Un Service de soutien intégré qui maîtrise toutes les ressources logistiques de la mission et un Centre conjoint d'opérations logistiques (*JLOC – Joint Logistics Operations Centre*) qui coordonne le soutien logistique en fonction des priorités établies par l'équipe de direction de la mission.

Bien que toutes les composantes d'une opération de maintien de la paix aient un mandat commun, partagent un seul budget et dépendent des mêmes services de soutien intégrés, il existe, toutefois, des différences culturelles importantes, à la fois nationales et professionnelles, au sein de ces composantes et entre elles. Souvent, les organisations civiles et les départements gouvernementaux fonctionnent avec un haut niveau de tolérance pour l'ambiguïté et avec des modèles de gestion très souples. En revanche, le

personnel militaire tend à privilégier la réduction de l'ambiguïté et dispose d'une forte culture de planification. Il faut que les responsables de la mission et son personnel s'efforcent de concilier ces différentes « cultures institutionnelles » tout en préservant la diversité culturelle qui est un des atouts principaux des Nations Unies.

Intégrer les efforts des Nations Unies. Comme on l'a vu dans le Chapitre 4, la planification intégrée permet au système des Nations Unies de maximiser l'impact de son action dans les pays sortant d'un conflit en garantissant que ses activités soient guidées par une vision stratégique commune. Cependant, l'intégration ne veut pas dire que tous les acteurs des Nations Unies sur le terrain doivent être intégrés dans la même structure. En outre, bien que les différents membres de l'Équipe-pays des Nations Unies soient placés sous l'autorité globale du Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission, ils sont en réalité gouvernés par des mandats, des structures de prise de décision et des dispositifs de financement qui sont distincts de ceux de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies. Par conséquent, l'intégration parmi les membres de la famille des Nations Unies ne peut pas être imposée d'en haut mais doit se construire à travers un processus continu de dialogue et de négociation entre tous les acteurs concernés.

Il n'existe pas une seule approche pour l'intégration des acteurs des Nations Unies sur le terrain. Il existe un ensemble de modalités de mise en œuvre à travers lesquelles une mission intégrée peut poursuivre les objectifs communs des Nations Unies dans son champ d'activités. Certains domaines, tels que les droits de l'homme ou l'assistance électorale, sont pleinement intégrés aux activités de la mission. Les composantes concernées de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sont en général composées de personnel provenant du département ou du bureau ayant le rôle principal dans ce domaine. D'autres secteurs, tels que le DDR, ont un dispositif plus souple basé sur la planification conjointe et l'administration de programmes par différents acteurs. Par contre, l'assistance humanitaire est administrée par les organismes humanitaires comme une activité parallèle, coordonnée par le Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur

résident/Coordinateur humanitaire.⁶ Le système des Nations Unies doit décider sur le terrain quelles modalités de mise en œuvre sont les plus appropriées à l'accomplissement des objectifs communs. A cette fin, les acteurs des Nations Unies doivent être prêts, s'il le faut, à ajuster leurs programmes au niveau du pays ainsi que leurs plans de travail annuels et d'autres cadres de planification en fonction des nouveaux plans élaborés dans le contexte d'une mission intégrée.

En fin de compte, il revient au Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission, avec l'appui du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire et les autres membres de l'équipe de direction de la mission de définir les priorités stratégiques du système des Nations Unies au niveau du pays et de veiller à ce que les activités de tous les acteurs des Nations Unies contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques de la mission. Le Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission doit toujours prendre en considération les perspectives et les soucis des différents groupes au sein de la mission afin d'assurer, dans la mesure du possible, que les activités entreprises dans un secteur n'entravent pas la mise en œuvre d'autres aspects du mandat. Les hauts dirigeants et le personnel de la mission doivent faire en sorte que les désaccords ne prennent pas le dessus et que la famille des Nations Unies garde le contrôle de la dynamique tout en évitant que d'autres parties ne profitent des différences d'opinion entre les acteurs des Nations Unies. Cela implique le respect pour la diversité des approches qui sont poursuivies dans un contexte de post-conflit et la prise en compte du fait que les stratégies internationales sont destinées à évoluer tout au cours du processus de paix.

La coordination avec des partenaires extérieurs. La multiplicité d'acteurs nationaux et internationaux présents sur le terrain dans la plupart des contextes de post-conflit empêche le développement d'un seul plan ou stratégie commune, encore moins une structure ou des programmes communs. Néanmoins, il incombe à l'opération de maintien de la paix de rencontrer et de partager les informations de manière régulière avec tous les acteurs

et de synchroniser les activités autant que possible en sollicitant leur participation au processus de planification et en répondant activement aux demandes de coopération. Parmi ces acteurs on trouve :

- Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que les ONG ou les fournisseurs qui travaillent avec les donateurs ;
- Des forces militaires non onusiennes déployées à titre national ou sous l'égide d'une organisation régionale ou d'une coalition *ad hoc* ;
- Le corps diplomatique et les autres acteurs politiques internationaux et régionaux ; et
- Le Comité international de la Croix rouge (CICR) et les autres composantes du Mouvement international, ainsi que les acteurs humanitaires indépendants tels que les ONG humanitaires.

Ces acteurs suivent des agendas indépendants qui ne coïncident pas forcément avec les priorités stratégiques de l'opération de maintien de la paix. Certains d'entre eux opèrent avec des calendriers et des méthodes de travail très différents ou ne sont simplement pas capables de s'engager dans une coopération soutenue à cause de la nature périodique de leur engagement dans le pays. Dans cette situation, le partage proactif de l'information par la mission est essentiel même si l'intensité de la coopération est plutôt limitée.

Les acteurs humanitaires comme le CICR ont l'impératif institutionnel de maintenir un niveau élevé d'indépendance apparente des structures politiques et militaires afin de préserver l'intégrité de leurs opérations et la sécurité de leur personnel. Il faut que le personnel déployé dans une opération de maintien de la paix des Nations Unies soit sensible à la notion « d'espace humanitaire », qui est l'espace créé par le respect aux principes humanitaires d'indépendance et de neutralité. C'est dans cet espace que l'action humanitaire se déroule. A cet égard, il faut faire une distinction nette entre les actions de nature politique devant déboucher sur un règlement

du conflit et visant à aider le pays à retrouver le chemin du développement et de l'aide humanitaire, qui se base exclusivement sur une réponse impartiale aux besoins établis et qui vise à préserver la vie humaine, diminuer les souffrances et maintenir ou restaurer la dignité des personnes affectées par le conflit. Préserver cette distinction permet aux agences humanitaires d'assurer leur sécurité et d'avoir un meilleur accès aux zones de conflit.

Il incombe à l'opération de maintien de la paix de rencontrer et de partager l'information avec tous les acteurs de manière régulière et, dans la mesure du possible, d'harmoniser les activités en sollicitant leurs avis sur le processus de planification de la mission. Ce partage inclut les données géo-spatiales non confidentielles. Il est possible que l'aide de la mission soit sollicité *in extremis* pour des opérations humanitaires à grande échelle. Pour répondre à cette éventualité, l'équipe de direction de la mission, à travers le Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire, doit essayer d'établir des mécanismes de partage de l'information et de coordination efficaces qui permettront un maximum de cohérence et qui préviendront tout effet défavorable aux opérations humanitaires ou de développement. Étant donné le renouvellement fréquent de certaines catégories de personnel de la mission, il est important que les structures de coordination et les programmes de formation cherchent à minimiser la charge de travail sur les partenaires extérieurs. ■

Chapitre 8

Assurer l'appui continu aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies

8.1 La logistique et l'administration des Nations Unies

Comme on l'a vu dans le Chapitre 2, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont évolué et sont désormais appelées à accomplir un large éventail de tâches. Les dispositifs administratifs et logistiques mis en place pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies jouent un rôle essentiel dans l'accomplissement effectif de ces tâches. Le rapport entre les composantes militaire, de police et civile et celles chargées du soutien aux opérations est d'une importance capitale.

Au Siège des Nations Unies, le Département de l'appui aux missions est chargé de fournir un soutien spécialisé aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies sur le terrain dans les secteurs du personnel, du financement, de l'approvisionnement sur le terrain, de la logistique, des communications, de la technologie informatique ainsi que d'autres aspects de l'administration et de la gestion. Sur le terrain, la composante de soutien d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies fournit des services de soutien administratif et logistique qui permettent à la mission d'assurer ses fonctions centrales de manière efficace, coordonnée et rapide, conformément aux règlements et procédures définis par les Nations Unies.

Les ressources de la mission sont distribuées à toutes ses composantes de façon équitable en fonction des besoins opérationnels et des priorités établies. La mise à disposition de services de soutien communs est une des

fonctions administratives clés d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies et fait partie des attributions du Directeur pour le soutien à la mission ou Chef du soutien à la mission. Le Directeur pour le soutien à la mission répond au Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission et possède toute l'information courante sur la disponibilité des ressources au sein de la mission et maintient un accès direct à tous les moyens d'acquisition du matériel.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont souvent déployées dans des milieux tendus et imprévisibles, où l'infrastructure nationale est faible ou sévèrement endommagée. Dans ces environnements opérationnels semés d'embûches, les opérations de maintien de la paix entreprennent une large palette de tâches civiles et militaires, nécessitant parfois un soutien qui s'étend sur plusieurs années. En outre, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont parfois obligées d'adopter une posture plus robuste pour ensuite revenir à une posture qui l'est moins, et ce à différents moments dans leur cycle de vie. Le centre de gravité d'une opération de maintien de la paix peut également passer d'une composante à l'autre, par exemple, pour soutenir un programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, la tenue d'élections, ou une opération de sécurité.

Un dispositif de soutien suffisamment souple pour s'adapter rapidement aux circonstances changeantes sur le terrain augmente la réactivité des autres composantes de la mission. Il est donc essentiel qu'il y ait une bonne planification logistique, une bonne communication, une bonne allocation des ressources et une intégration étroite entre la composante chargée du soutien aux opérations et les composantes en uniforme. Pour que la mission ait une réelle capacité d'adaptation, il est essentiel que l'équipe de direction de la mission soit en mesure de mener un processus de planification réellement intégré et qu'elle soit en mesure d'identifier les priorités. La composante de soutien à la mission doit faire preuve de souplesse dans la gestion des ressources de la mission.

Le dispositif de soutien logistique et administratif des opérations de maintien de la paix des Nations Unies est plus complexe que les autres modèles de soutien logistique. Cette complexité naît de la nécessité d'appuyer les contingents déployés avec différents niveaux d'autosuffisance ainsi que de la différence qui existe entre les besoins des contingents militaires, des civils, des policiers et des observateurs militaires. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont aussi sujettes à des procédures de contrôle qui n'alignent pas toujours la responsabilité opérationnelle sur la responsabilité financière. Ainsi, le système de soutien logistique des Nations Unies n'est pas conçu pour appuyer des opérations militaires rapides à préavis court. Cela pose une limite au niveau d'intensité qu'une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut supporter.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies agissent à travers un mélange de services contractuels civils obtenus par les Nations Unies et des capacités logistiques militaires fournies à travers des accords de « concession » entre les Nations Unies et les États contributeurs.⁷ Quand des unités militaires formées sont déployées au sein d'une mission, l'approche régissant le soutien logistique est basée sur l'intégration des ressources fournies par les Nations Unies et le contingent au bénéfice de l'ensemble de la mission. Toutes les ressources de soutien d'une mission sont gérées de façon conjointe par un service de soutien logistique civil et militaire intégré et un système administratif commun des Nations Unies.

Le Centre conjoint d'opérations logistiques (JLOC), qui est composé de personnel militaire et civil, coordonne les besoins logistiques des différentes composantes de la mission et joue un rôle central dans l'intégration du soutien logistique. Ce centre devient souvent un point focal pour la coopération entre l'opération de maintien de la paix, les agences et les organisations non gouvernementales.

Les composantes chargées du soutien à la mission doivent se conformer à une réglementation stricte et sont parfois critiquées pour leur manque de

réactivité aux exigences opérationnelles, notamment aux moments de crise. Les contrôles financiers sont essentiels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et sont exigés par les États Membres. Cependant, pour assurer un soutien efficace aux missions il faut que l'application des contrôles financiers, qui s'inscrit dans le cadre d'une gestion efficace des risques, prenne en compte la nécessité de garder une certaine flexibilité.

8.2 La gestion des ressources humaines

Attirer et retenir un personnel qualifié est crucial pour le soutien aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Le personnel international et national comme le personnel en uniforme d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies représentent sa ressource la plus précieuse et doivent, par conséquent, faire l'objet d'une gestion attentive. Pour participer à une opération de maintien de la paix, il faut faire preuve d'un professionnalisme, d'un dévouement et d'une retenue extraordinaires. La grande majorité des femmes et des hommes travaillant dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies à travers le monde possède ces qualités rares. Mais l'expérience récente montre que les actions d'une minorité qui en sont dépourvues peuvent causer des dommages irréparables à la réputation d'une mission des Nations Unies.

Étant donné les environnements difficiles dans lesquels les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déploient, le taux de renouvellement du personnel international est parfois élevé. Les conditions de service difficiles dans la plupart des opérations de maintien de la paix des Nations Unies expliquent aussi la difficulté à attirer des personnes qualifiées et expérimentées. Sur le terrain, la mise en place de structures pour le bien-

être du personnel civil et en uniforme est essentiel non seulement pour le maintien du bien-être psychologique mais aussi pour prévenir des cas de mauvaise conduite qui dans le passé ont terni l'image du maintien de la paix des Nations Unies. Il est important que les missions fassent un effort d'établir des comités sociaux et créer des structures de loisirs pour le personnel en se servant des ressources existantes. En particulier, la direction civile et militaire d'une mission doit s'efforcer d'assurer que les fonds mis à disposition par les pays contributeurs de troupes et de police pour le bien-être du personnel en uniforme parviennent aux bénéficiaires comme prévu et que les besoins sociaux du personnel civil, qui sont souvent négligés, soient pris en compte.

Les individus constituent un facteur déterminant dans toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Même quand les mécanismes et les processus de coordination nécessaires sont mis en place, il est indispensable d'assurer que les positions clés soient occupées par des individus ayant le profil adéquat. Finalement, il revient aux hauts dirigeants d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies de servir d'exemple et de guide en mettant du liant entre toutes les composantes et en garantissant que le système des Nations Unies travaille comme une équipe soudée.

Les hauts dirigeants d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doivent être choisis avec soin. Le respect mutuel et la capacité de transcender des considérations d'ordre « territorial » sont des qualités essentielles pour la gestion et l'intégration des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles. L'éducation et la formation sont également vitales pour éviter que le recrutement des hauts dirigeants ne devienne une « loterie ». Avant d'assumer leurs fonctions, les hauts dirigeants d'une mission doivent suivre une formation visant à les préparer aux défis auxquels ils seront confrontés sur le terrain. Ils doivent montrer l'exemple au personnel et être tenus pour responsables de leur conduite et de leurs performances. Si un membre de la direction d'une mission n'est pas à la hauteur, il faut qu'il soit conseillé et, s'il le faut, démis de ses fonctions.

8.3 La sécurité du personnel

La responsabilité principale de la sécurité et de la protection du personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies revient au gouvernement du pays hôte. Cette responsabilité découle de la fonction inhérente d'un gouvernement de maintenir l'ordre et de faire respecter la loi, ainsi que des responsabilités prévues dans la Charte des Nations Unies.⁸

L'Officier désigné, qui est normalement l'officier le plus gradé des Nations Unies au niveau du pays, est responsable de la sécurité du personnel des Nations Unies. Le Représentant spécial du Secrétaire général/Chef de mission sert généralement, mais pas toujours, d'Officier désigné. L'Officier désigné est responsable de la sûreté et de la sécurité de tout le personnel recruté par les organisations du système des Nations Unies ainsi que leurs départements reconnus sur toute l'étendue du pays ou du théâtre d'opérations. Lorsqu'il ou elle est nommé Officier désigné, le Représentant spécial du Secrétaire général /Chef de mission est responsable devant le Secrétaire général, à travers le Secrétaire-général adjoint du Département de la sûreté et de la sécurité (DSS). L'Officier désigné est appuyé dans ses fonctions par le Conseiller de sécurité en chef du Département de la sûreté et de la sécurité ainsi que par l'Équipe de gestion de la sécurité, qui surveille les dispositifs sécuritaires des Nations Unies dans le pays. La composition de l'Équipe de gestion de la sécurité et ses procédures opérationnelles permanentes sont détaillées dans le *Manuel de sécurité sur le terrain* du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.

Bien que les dispositifs relatifs à la sûreté et à la sécurité du personnel et des installations varient selon les situations, il existe certaines normes de base, tels que les normes minimales de sécurité opérationnelle. Ces normes sont définies, appliquées et contrôlées sous la direction du Conseiller de sécurité en chef et de l'Officier désigné. Elles s'appliquent au personnel international et national. Le personnel en uniforme ne rentre pas dans le système de gestion de la sécurité des Nations Unies. Cependant les chefs des composantes militaire et de police d'une mission doivent travailler étroitement avec le

Conseiller de la sécurité en chef afin de garantir que le meilleur dispositif sécuritaire possible soit mis en place pour toutes les catégories du personnel. A cette fin, les chefs des différentes composantes détermineront le meilleur équilibre entre les exigences opérationnelles et celles de la sûreté et de la sécurité du personnel en uniforme. A ce titre, les chefs des composantes militaire et de police répondent au Chef de mission pour toute question concernant la sécurité du personnel en uniforme. ■

Chapitre 9

Préserver le soutien pour la mission

9.1 Gérer l'impact de la mission

Il faut que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies soient conscientes de leur impact, réel ou apparent, sur le pays et la communauté hôtes, et qu'elles se tiennent prêtes à pleinement gérer cette situation. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont très visibles et suscitent des attentes élevées. Le personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit, par conséquent, s'efforcer de réduire toute conséquence négative de sa présence. Il est nécessaire que le personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies adhère aux lois nationales, pourvu que celles-ci ne violent pas les normes fondamentales des droits de l'homme, qu'il respecte la culture locale et qu'il maintienne les standards les plus élevés de conduite personnelle et professionnelle.

Il est important que le personnel d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies veille aux conséquences potentiellement imprévues et nuisibles de ses actions et qu'il les gère aussi vite et efficacement que possible. Les accidents de voiture causés par la mauvaise conduite ou une gestion laxiste des déchets peuvent ternir l'image d'une mission, mettre en cause sa légitimité et sa crédibilité et conduire la population à retirer son soutien. « L'empreinte » humaine et matérielle d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut avoir une influence directe sur son impact ou les perceptions de son impact au sein d'une communauté. Il faut que les missions soient conscientes des effets secondaires potentiels de leurs actions, notamment :

- l'impact social (par exemple, la conduite et le comportement du personnel) ;
- l'impact économique (par exemple, l'impact sur le logement, les produits alimentaires et les biens de première nécessité) ;
- l'impact sur l'environnement (par exemple, la gestion des déchets ou de l'eau).

Les différences culturelles entre le personnel de la mission et les us et coutumes du pays hôte (notamment en ce qui concerne l'emploi des femmes dans des rôles non-traditionnels, les contacts entre hommes et femmes, l'usage de l'alcool, le jeu, les comportements inappropriés, etc.), sont de nature à créer des tensions. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont également un impact majeur sur l'économie locale, notamment en provoquant une hausse des prix immobiliers ou en provoquant une augmentation de la demande pour les produits alimentaires et les biens de première nécessité qui dépasse les capacités des producteurs et des fournisseurs locaux. L'ensemble de ces facteurs risque d'engendrer des tensions et des ressentiments au sein de la population locale. Il est donc essentiel que la direction de la mission les surveille et les gère de façon continue.

Au moment d'évaluer son impact et d'élaborer des stratégies pour le gérer, une mission doit être particulièrement sensible aux besoins spécifiques des hommes et des femmes comme des enfants et des groupes vulnérables. Aucune mission ne peut contrôler tous les effets secondaires de sa présence. Toutefois, il faut qu'une mission fasse preuve de diligence dans la gestion de son propre impact. Lorsque des problèmes surgissent, il est nécessaire d'y répondre de façon rapide et honnête. En même temps, il est important de contrer les rumeurs fâcheuses et les fausses accusations de manière vigoureuse pour préserver la bonne réputation de la présence internationale.

9.2 La communication et la sensibilisation

Un dispositif d'information publique efficace est une nécessité politique et opérationnelle pour toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le but ultime de l'information publique dans les opérations de main-

Le maintien de la paix des Nations Unies est de renforcer la capacité de la mission de remplir son mandat. Le maintien de la coopération avec les parties au conflit, la gestion des attentes et la mobilisation du soutien populaire et international, notamment des pays contributeurs de troupes et de police et des bailleurs de fonds sont parmi les objectifs stratégiques de l'information publique. Celle-ci doit être intégrée à toutes les étapes de planification d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Le Chef de l'information publique doit être un acteur principal dans le processus de prise de décision au sein d'une mission.

À partir du moment où la création d'une opération de maintien de la paix est envisagée, il est essentiel que les Nations Unies s'assurent que le mandat et les objectifs de la mission soient compris par la population et tous les principaux acteurs sur le terrain. Il est tout aussi essentiel que le rôle de l'information publique dans les activités de la mission soit clairement défini aussi tôt que possible afin qu'elle soit dotée des ressources nécessaires et que les structures appropriées soient mises en place. Une évaluation visant à définir la meilleure façon d'informer le public doit être faite bien avant le déploiement de la mission sur le terrain.

Une stratégie de communication et de sensibilisation efficace permet à une mission de mieux remplir son mandat tout en contribuant à la sécurité du personnel de la mission. Une stratégie de communication bien conçue et bien mise en œuvre augmente le niveau de confiance à l'égard du processus de paix, renforce la confiance entre les parties au conflit et favorise la réconciliation nationale. Elle aide la mission à s'établir comme une source d'information fiable et à contrecarrer les effets nocifs de médias irresponsables, hostiles ou manipulés. Si les paramètres des activités des Nations Unies sont clairement expliqués à la population locale et à d'autres groupes clés, la peur et les malentendus seront réduits, la désinformation sera corrigée et l'impact sur ceux qui cherchent à perturber le processus de paix à travers les rumeurs et les mensonges sera minimisé. Il est important, par ailleurs, de s'assurer que les activités d'information publique de la mission soient orientées vers la création d'un environnement favorable au développement de médias libres et indépendants adhérant aux plus hauts standards d'éthique journalistique.

La campagne d'information publique d'une mission offre la possibilité de sensibiliser des groupes clés au sein de la société, dont les voix auraient du mal à se faire entendre autrement, et de forger un large consensus autour du processus de paix. Il est important d'employer la radio et la télévision locale, si elles existent, ainsi que des formes traditionnelles de propagation de l'information comme les réseaux locaux et les groupes religieux. En l'absence de capacités locales de dissémination, il faut déployer les capacités des Nations Unies dès le début de la mission tout en favorisant la création de capacités autochtones. ■

Chapitre 10

La transition et le retrait des effectifs

10.1 Les partenariats et la planification des transitions

Il n'existe aucune organisation qui soit actuellement capable de s'occuper de l'ensemble des tâches nécessaires pour soutenir et consolider la paix. Les partenariats sont donc indispensables au succès des efforts de la communauté internationale dans les milieux post-conflit. Les chapitres 5 et 7 ont fourni quelques orientations concernant la gestion du rapport avec les partenaires en ce qui concerne la planification et la conduite des opérations en cours. Ce chapitre se concentre sur deux aspects importants des partenariats: la transition entre une opération menée par un acteur non onusien et une opération de maintien de la paix des Nations Unies et le transfert de responsabilités entre une opération de maintien de la paix des Nations Unies et d'autres acteurs au sein du système des Nations Unies au moment de son retrait.

L'Organisation des Nations Unies n'est plus le seul acteur à conduire des opérations de paix. Le nombre d'opérations de paix conduites par des acteurs non onusiens a doublé au cours des dix dernières années. L'Union africaine (UA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE), la Communauté des États indépendants (CEI) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique du nord (OTAN) ont toutes lancé des opérations significatives, dans la plupart des cas avec l'autorisation du Conseil de

sécurité des Nations Unies, et sont en train de mener des efforts considérables pour développer leurs capacités dans ce domaine.

La participation croissante des organismes et arrangements régionaux dans le maintien de la paix et la sécurité internationales, comme prévu par le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, crée de nouvelles opportunités pour combiner les capacités des Nations Unies à celles d'autres acteurs dans le domaine de la gestion de crises complexes. A maintes reprises, des forces militaires ou des forces de police déployées dans le cadre d'une opération de paix menée par une organisation régionale ont « changé de chapeau » avec le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Dans d'autres situations, des opérations de maintien de la paix des Nations Unies composées uniquement de personnel civil et/ou policier ont été déployées à côté de forces sous commandement d'une organisation régionale. Le Conseil de sécurité a également autorisé le déploiement d'une opération de maintien de la paix « hybride » où des éléments des Nations Unies et d'une organisation régionale ont été déployés dans la même mission sous une direction conjointe. Bien que la coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales dans le domaine de la paix et la sécurité tendent à se faire de manière *ad hoc* ou sur base d'opportunités politiques, des partenariats plus systématiques sont en train d'émerger.⁹

Dans les situations où les Nations Unies doivent assumer les responsabilités après le déploiement d'une autre organisation, un effort doit être fait pour élaborer des plans de transition conjoints visant à définir les modalités, le calendrier et les différentes phases de la transition, ainsi que le transfert des responsabilités aux Nations Unies. En plus des précisions concernant le transfert des responsabilités, un plan de transition conjoint devrait détailler les implications pour l'Équipe-pays des Nations Unies et ses partenaires afin de garantir une certaine cohérence d'approche avec le processus de planification de la mission. Il faut également mettre l'accent sur la sécurité et sur les moyens d'assurer un maximum de stabilité dans une période qui peut s'avérer délicate, surtout s'il y a un déséquilibre entre les tâches assumées par les Nations Unies et les capacités mises à sa disposition.

10.2 Le transfert de responsabilités et le retrait des effectifs

L'engagement des Nations Unies dans un pays sortant d'un conflit commence rarement avec le déploiement d'une opération de maintien de la paix et continue bien après son retrait. Dans la plupart des cas, l'Équipe-pays des Nations Unies est présente sur le terrain bien avant le déploiement d'une opération de maintien de la paix et devra soutenir le processus de redressement à long terme une fois que l'opération de maintien de la paix se sera retirée. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut être précédée par ou déployée à côté d'une mission politique spéciale des Nations Unies ou d'un bureau d'appui à la consolidation de la paix. Certaines opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont été suivies par la mise en place d'un bureau intégré sous la direction d'un Représentant exécutif du Secrétaire général¹⁰ suite à l'accomplissement de leur mandat.

Il appartient, en fin de compte, au Conseil de sécurité de décider si une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut transférer ses responsabilités à un autre organe des Nations Unies ou à une entité externe en vue de se retirer. Cependant, le Secrétariat et l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ont la responsabilité d'assurer que la décision du Conseil de sécurité se base sur une évaluation honnête des progrès réels vers l'accomplissement d'une paix durable.

Comme on l'a vu dans le Chapitre 2, les opérations de maintien de la paix traditionnelles des Nations Unies se déploient comme une mesure intérimaire visant à faciliter la gestion du conflit et à créer les conditions nécessaires pour la tenue de négociations devant déboucher sur un règlement durable. Par conséquent, on peut considérer qu'une opération de maintien de la paix traditionnelle a rempli son mandat à partir du moment où les États concernés arrivent à régler leur conflit à travers la signature d'un accord. Puisqu'elles ne participent pas directement aux efforts diplomatiques visant à régler le conflit, certaines opérations de maintien de la paix traditionnelles sont déployées pendant des décennies en raison de l'absence d'un accord politique entre les parties.

Vu le nombre de variables qui doit être pris en compte, il est beaucoup plus difficile de déterminer à quel moment une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies déployée à la suite d'un conflit interne a effectivement rempli son mandat. Une paix interne peut être qualifiée de durable quand les parties décident de quitter le champ de bataille et poursuivre leur lutte dans un cadre institutionnel où les différends peuvent être réglés de manière pacifique. Le déploiement de troupes et de policiers doit, par conséquent, être accompagné d'efforts visant à restaurer le monopole de l'État sur l'usage légitime de la force, rétablir l'État de droit et renforcer le respect des droits de l'homme, encourager l'émergence d'institutions politiques légitimes et promouvoir le redressement socioéconomique. La décision de passer de la stabilisation à la consolidation de la paix doit être prise par les Nations Unies en fonction du degré de progrès dans chacun de ces domaines essentiels.

La transition d'une opération de maintien de la paix aux phases successives d'engagement des Nations Unies doit être prise en compte au début du processus de planification afin de définir clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs du système des Nations Unies sur le terrain. Des repères et des indicateurs fiables sont nécessaires pour déterminer à quel moment l'opération de maintien de la paix peut initier le processus de retrait et de transfert des responsabilités sans nuire aux efforts de consolidation de la paix.

Il n'existe pas de liste de repères qui s'applique à toutes les situations. Les repères adoptés changent d'une situation à l'autre en fonction des causes du conflit et de la dynamique sur le terrain. Les repères doivent être définis en collaboration avec l'ensemble du système des Nations Unies, les autorités nationales et d'autres acteurs clés, tout en tenant compte des objectifs stratégiques à long terme des Nations Unies.

Il faut faire attention de bien identifier des repères qui reflètent le niveau de progrès réel vers la consolidation de la paix dans le pays. Ces repères ne doivent pas simplement refléter l'appui amené par la communauté interna-

tionale au processus de paix, ce qui risque de dresser un tableau incomplet de la situation sur le terrain. Parmi les repères pouvant aider à déterminer à quel moment le processus de consolidation de la paix est suffisamment avancé pour permettre le transfert de certaines responsabilités, on retrouve :

- l'absence de combats violents et de violations des droits de l'homme à grande échelle et le respect des droits des femmes et des minorités ;
- la mise en œuvre effective du DDR d'anciens combattants (hommes et femmes, adultes et enfants) et le progrès vers le rétablissement ou la création d'institutions de sécurité responsables ;
- la capacité des forces armées nationales et de la police nationale d'assurer la sécurité et de maintenir l'ordre public sous le contrôle civil et dans le respect des droits de l'homme ;
- le progrès vers la création d'un système judiciaire et pénal indépendant et efficace ;
- la restauration de l'autorité de l'État et le retour de services de base à travers le pays ;
- le retour ou la réimplantation des personnes déplacées avec un minimum de perturbations ou de conflits dans les zones de retour ou de réinsertion ; et
- la mise en place effective d'institutions politiques légitimes à la suite d'élections libres, justes et transparentes où les femmes et les hommes jouissent d'un droit égal pour voter et présenter leur candidature.

Dans la mesure du possible, ces repères doivent se définir en concertation avec les interlocuteurs nationaux. La mission doit chercher de multiples sources de validation concernant le niveau de progrès enregistré et ne doit pas hésiter à rendre compte d'une dégradation éventuelle de la situation. À cet égard, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent résister à la tentation de donner des évaluations trop optimistes des progrès réalisés.

Selon l'évolution de la situation, il est parfois nécessaire de modifier ces repères pendant la mission. Quels que soient les repères adoptés, ils sont à considérer comme des objectifs intermédiaires dans le cadre d'un effort plus large visant à construire une paix durable dont la réalisation effective permettra à la communauté internationale de passer progressivement de la stabilisation post-conflit à la consolidation d'une paix durable et à la promotion du redressement socioéconomique de long-terme.

Le retrait d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit être planifiée et mis en œuvre en consultation avec l'ensemble des partenaires internationaux et locaux afin de minimiser la perturbation des programmes internationaux et l'impact sur la population et l'environnement du pays hôte. Comme dernière contribution au processus d'apprentissage institutionnel, il est important qu'un effort soit fait pour tirer les enseignements au cours de la mission à travers les Analyses de retour d'expérience et/ou les Rapports de fin d'affectation¹¹ qui pourront être exploités par ceux qui sont chargés de la planification et de la mise en œuvre de futures opérations de maintien de la paix des Nations Unies. ■

Notes

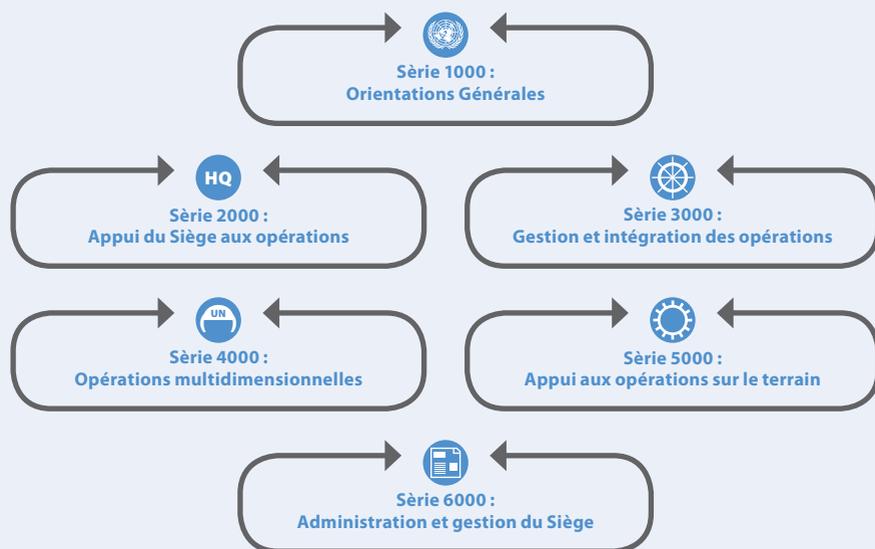
- 1 Voir la politique du Département des opérations de maintien de la paix sur l'Autorité, le commandement et le contrôle dans les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies (2007).
- 2 Dans les missions de natures militaire, le Secrétaire général peut nommer un Commandant de Force ou un Chef des observateurs militaires au poste de Chef de mission.
- 3 Note d'orientation sur les missions intégrées, éclairant le rôle, la responsabilité et l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire (du 9 décembre 2005), para. 5.
- 4 Note d'orientation sur les missions intégrées, éclairant le rôle, la responsabilité et l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire (du 9 décembre 2005), para. 18-19.
- 5 Voir la politique du Département des opérations de maintien de la paix sur les centres opérationnels conjoints et les centres d'analyse conjointe de la mission du 1 juillet 2006. Dans ce contexte, le terme 'conjoint' se réfère à la collaboration interne requise entre toutes les composantes de la mission pour réaliser des objectifs communs sous l'égide d'une seule équipe de direction.
- 6 Dans les cas où le Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire reçoit l'appui d'une filiale du Bureau de la coordination des Affaires humanitaires, celui-ci servira normalement de bureau de coordination humanitaire. Selon la situation, le Bureau de la coordination des Affaires humanitaires peut rester à l'extérieur de la structure de la mission pour faciliter l'accès à l'ensemble des acteurs humanitaires.
- 7 En général, les contingents arrivent avec 30 à 90 jours d'autosuffisance et pendant cette période, les Nations Unies entre dans des contrats de service qui apportent les fournitures en vrac d'une mission telles que l'eau, la nourriture, les services de buanderie, de déchetterie et de certains transports. Les contingents qui apportent leurs propres équipements sont remboursés pour la concession de ces fournitures par les Nations Unies sur la base de taux de remboursement prédéfinis.
- 8 Selon l'article 105 de la Charte des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies jouit des privilèges et immunités nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions. Des privilèges diplomatiques supplémentaires sont accordés au personnel et aux locaux des Nations Unies dans les situations de crise internationale par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des organismes spécialisés de 1946 et, de manière plus explicite, dans la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé de 1994.
- 9 Un « Déclaration jointe concernant la coopération de l'UE et de l'ONU dans la gestion des crises » a été signé en septembre 2003.
- 10 Les bureaux intégrés incorporent les membres de l'Équipe-pays des Nations Unies et leurs effectifs peuvent être étoffés par des spécialistes militaires et de police.
- 11 Les Analyses de retour d'expériences et les Rapports de fin d'affectation sont parmi les outils développés par les Département des opérations de maintien de la paix pour faciliter la saisie et le partage des leçons apprises sur le terrain.

Annexe 1

Le cadre doctrinal du maintien de la paix des Nations Unies

Comme le montre le diagramme ci-dessous, le cadre doctrinal du maintien de la paix des Nations Unies est actuellement divisé en six grandes « séries » (1000-6000), qui servent de codes de référence pour l'organisation et la gestion des politiques et documents d'orientation du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions. Chaque série est subdivisée selon des catégories thématiques et/ou fonctionnelles.

Index des politiques et documents d'orientation du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions



Série – 1000 : Orientations générales

La série – 1000 couvre les principes et les concepts de base régissant la planification et la conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies contemporaines ainsi que leurs fonctions clés et les principaux facteurs ayant un impact sur leur succès sur le terrain. Le document intitulé *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations* se situe au plus haut niveau de la série 1000. Le *Manuel sur les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies* fait également partie de cette série.

Série – 2000 : Appui du Siège aux opérations

La série – 2000 contient des politiques et des documents d'orientation relatifs au rôle, aux responsabilités et aux fonctions du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions. Cette série couvre, entre autres, les matières suivantes : commandement et contrôle, planification des missions, recrutement et génération des forces, déploiement et démarrage des missions, et suivi des opérations.

Série – 3000 : Gestion et intégration des opérations

La série – 3000 est focalisée sur la gestion et l'intégration des opérations de maintien de la paix des Nations Unies au niveau du terrain. Les documents dans cette série sont censés fournir des orientations relatives à la planification, à la gestion et à l'intégration des capacités opérationnelles et aux capacités de soutien sur le terrain. La série 3000 contient également des directives relatives à la sécurité, à la direction et à la gestion des ressources d'une mission. Les principales matières traitées dans cette série comprennent, entre autres : le commandement et le contrôle (au niveau des missions), l'analyse politique et l'action diplomatique, la planification au niveau de la mission, la sûreté et la sécurité du personnel, la gestion des crises, et la conduite et le bien-être du personnel.

Série – 4000 : Opérations multidimensionnelles

La série – 4000 contient des directives et des orientations relatives aux activités des composantes militaires, de police et civiles d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. L'usage des documents dans cette série varie en fonction des capacités déployées. Les documents inclus dans la série 4000 doivent se conformer aux principes et aux concepts élaborés au niveau de la série 1000. Les matières couvertes dans la série 4000 comprennent, entre autres : les affaires politiques et civiles, les affaires militaires et de maintien de l'ordre (police), les affaires juridiques et légales ; les affaires pénitentiaires ; les droits de l'homme, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants, la réforme du secteur de la sécurité, l'action anti-mines, et les élections.

Série – 5000 : Appui aux opérations sur le terrain

La série – 5000 recueille toutes les politiques et directives relatives à l'intégration et à l'emploi des ressources de la mission afin d'assurer un soutien efficace et rapide aux activités mandatées. Les politiques et directives relatives au soutien aux missions doivent répondre aux exigences opérationnelles et managériales identifiées dans les documents élaborés au niveau des séries 3000 et 4000. La série 5000 couvre, entre autres, les matières suivantes : le soutien logistique, le contrôle des mouvements, les stocks stratégiques pour le déploiement rapide, l'aviation, le transport de surface, le génie, les technologies de l'information et de la communication, le soutien médical, les finances, l'achat des matériaux et la gestion des contrats.

Série – 6000 : Administration et gestion du Siège

La série – 6000 détaille les différentes procédures administratives et managériales régissant le fonctionnement du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et le Département de l'appui aux missions en tant qu'organes spécialisés du Secrétariat des Nations Unies orientés vers le terrain. Les principales matières couvertes dans cette série comprennent : la planification et le contrôle budgétaire, la gestion des ressources humaines et les voyages, et la gestion des documents et des archives.

Annexe 2

Glossaire sélectif d'acronymes et de termes*

Accord de paix – Un traité formel visant à mettre fin à un conflit armé ou à le transformer de manière significative.

Assistance humanitaire – L'assistance matérielle ou logistique fournie pour des raisons humanitaires, normalement en réponse aux crises humanitaires. L'objectif premier de l'assistance humanitaire est de sauver des vies, de diminuer les souffrances et de préserver la dignité humaine.

Bons offices – L'autorité et la légitimité liées à la stature morale d'une personne ou obtenues grâce à la position ou aux fonctions remplies par cette personne lui permettant d'accomplir des actions bénéfiques pour une autre personne. Cette autorité et cette légitimité permettent aux individus d'agir en tant qu'intermédiaire ou de médiateur dans différents types de différends.

Cessez-le-feu – Un arrêt temporaire de la guerre pouvant faire partie de négociations devant déboucher sur un accord global. Un cessez-le-feu marquant la fin définitive d'une guerre s'appelle un armistice.

CEI – Communauté des Etats indépendants

CICR – Comité international de la Croix rouge

DDR – Désarmement, démobilisation et réintégration

Consolidation de la paix – Des mesures visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'une paix durable à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits.

Doctrine – L'ensemble d'orientations institutionnelles visant à appuyer l'action du personnel chargé de préparer, de planifier et de mettre en œuvre une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Espace humanitaire – La capacité des organismes humanitaires à travailler de manière indépendante et impartiale à la poursuite d'objectifs humanitaires sans craindre d'être attaqués.

État de droit – Un principe de gouvernance où toute personne, institution et entité publique et privée, y compris l'État lui-même, est responsable devant la loi, qui est élaborée publiquement, appliquée de manière égale et jugée de manière indépendante, conformément aux normes et standards internationaux en matière des droits de l'homme.

Fauteurs de troubles – Tout individu ou groupe profitant de la continuation ou de l'expansion de la violence, ou qui bénéficie de l'interruption de la résolution d'un conflit dans un contexte particulier.

FMI – Fonds monétaire international

Institution financière internationale – Le terme utilisé pour décrire la Banque Mondiale, le FMI et les banques de développement internationales et régionales.

Imposition de la paix – Une action coercitive entreprise sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies pour maintenir ou restaurer la paix et la sécurité internationales dans des situations où le Conseil de sécurité a déterminé l'existence d'une menace à la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression.

Intégration – Les processus à travers lesquels le système des Nations Unies cherche à maximiser sa contribution aux pays sortant d'un conflit en employant ses différentes capacités de manière cohérente et mutualisée.

IOC – Capacité opérationnelle initiale

JLOC – Centre conjoint d'opérations logistiques

JMAC – Centre d'analyse conjointe de la mission

JOC – Centre opérationnel conjoint

Maintien de la paix – Une action entreprise pour préserver une paix, aussi fragile soit-elle, quand les combats ont cessé et pour aider à la mise en œuvre des accords conclus par ceux qui sont chargés de rétablir la paix.

Maintien de la paix robuste – L'emploi de la force par une opération de maintien de la paix des Nations Unies au niveau tactique, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, pour défendre son mandat contre des fauteurs de troubles constituant une menace à la population civile ou voulant perturber le processus de paix.

Mission intégrée – Un partenariat stratégique entre une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies et l'Équipe-pays des Nations Unies. Ce partenariat est fondé sur une vision commune de tous les acteurs des Nations Unies quant aux objectifs stratégiques des Nations Unies au niveau du pays.

Officier désigné – L'autorité supérieure des Nations Unies en matière de sûreté et de sécurité du personnel dans un pays donné.

ONG – Organisation non gouvernementale

Opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies – Une opération de maintien de la paix des Nations Unies comprenant une variété de composantes militaires, civiles et de police travaillant ensemble pour jeter les bases d'une paix durable.

Opération de maintien de la paix traditionnelle des Nations Unies – Une opération de maintien de la paix déployée avec le consentement des parties

au conflit (normalement des États) et composée de « Casques bleus » chargés d'observer une trêve entre les belligérants pendant que les médiateurs cherchent une solution politique au conflit.

Opération hybride – Le déploiement de personnel civil, militaire et policier provenant de deux ou de plusieurs organismes au sein d'une structure unique.

Opération de maintien de la paix sous la direction des Nations Unies – Une opération de paix autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et conduite sous la direction du Secrétaire général des Nations Unies.

Opérations de paix – Des opérations de terrain déployées pour prévenir, gérer et/ou résoudre des conflits armés ou diminuer les risques de leur recrudescence.

OSCE – Organisation pour la Coopération et la Sécurité en Europe

OTAN – Organisation du Traité de l'Atlantique du nord

Parties – Les personnes ou organes impliqués dans un différend.

Plan de contingence – Un outil de gestion et de planification servant à garantir que des dispositions adéquates sont prises en cas de crise.

Prévention de conflits – Toute mesure structurelle ou diplomatique visant à éviter que les tensions entre États ou au sein d'un État ne se développent en conflit armé.

Rétablissement de la paix – Toute action visant à conclure un accord entre des parties en conflit.

SDS – Stocks stratégiques pour le déploiement rapide

SOFA/SOMA – Accord sur le statut des forces ou le statut de la mission

Transition – Le transfert des responsabilités entre une opération de paix conduite par un acteur non onusien et une opération de maintien de la paix des Nations Unies ou entre cette dernière et d’autres acteurs onusiens une fois qu’elle a rempli son mandat.

UA – Union africaine

UE – Union européenne

* Les définitions proposées dans cette liste ne sont pas des définitions officielles des Nations Unies. Ce glossaire sélectif vise à faciliter la compréhension des termes utilisés dans ce document. Des définitions officielles des Nations Unies sont en cours d’élaboration dans le contexte des délibérations sur la terminologie au sein du Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix de l’Assemblée générale et sur la base du Glossaire intérimaire de termes du Département des opérations de maintien de la paix.

Note du traducteur : Suivant l’usage des documents des Nations Unies rédigés en français, l’emploi d’acronymes dans le document présent est restreint et ce glossaire se limite donc pour l’essentiel aux termes employés.