

Mars 2019

La feuille de route du Caire sur L'amélioration de la performance des opérations de maintien de la paix du Mandat au retrait

INTRODUCTION :

L'initiative du Secrétaire général des Nations unies (ONU) intitulée *Action pour le maintien de la paix* (A4P) et la *Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix* largement approuvée, visent à renouveler les engagements individuels et collectifs des États membres de l'ONU -selon leurs diverses capacités¹- afin de renforcer les opérations de maintien de la paix. L'initiative est fondée sur une reconnaissance commune des réussites/échecs précédents ainsi qu'une bonne compréhension/profonde des défis à venir.

Cette feuille de route vise à poursuivre/faire progresser les efforts de réforme en cours en proposant des recommandations concrètes et applicables pour la mise en œuvre de l'A4P. Ces dernières/ces recommandations tiennent en compte l'objectif principal de l'initiative du Secrétaire Général (et la *Déclaration d'engagements communs*): l'amélioration de la performance et, par conséquent, l'efficacité des missions de maintien de la paix de l'ONU.

Dans ce but, la feuille de route s'appuie sur des conclusions/résultats d'autres documents politiques, notamment les trois revues stratégiques publiés en 2015² et la Déclaration présidentielle du Conseil de sécurité de décembre 2017³. Elle se base partiellement sur les résultats de la « Conférence régionale de haut niveau du Caire sur l'amélioration de la performance des opérations de maintien de la paix : du mandat au retrait ». Cette conférence a été organisée par le gouvernement égyptien et le Centre International du Caire pour la résolution des conflits, le maintien et la consolidation de la paix (CCCPA) du 18 au 19 novembre 2018.⁴ La version actuelle a également bénéficié de commentaires suite à un long processus de consultations avec d'autres États membres, le Secrétariat de l'ONU et de grands spécialistes et experts, y compris lors de deux

¹En tant que pays hôtes, les bailleurs de fonds, les pays contributeurs de troupes de police, et membres d'organisations régionales et internationales.

²Les rapports du groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, du Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen de l'Architecture de consolidation de la paix et de l'étude mondiale sur l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité.

³S/PRST/2017/27

⁴Organisée dans le cadre des efforts de réforme en cours au sein de l'ONU et au-delà de celles-ci notamment l'initiative A4P, la conférence visant à élaborer des recommandations concrètes et des mesures à prendre pour poursuivre la mise en œuvre de la *Déclaration d'engagements communs*. Elle a permis aux pays arabes et africains contributeurs de troupes et de police d'échanger leurs vues avec les autres parties prenantes aux opérations de maintien de la paix, notamment les pays hôtes, les membres du Conseil de sécurité, le Secrétariat de l'ONU, la Commission de l'Union africaine, les mécanismes régionaux de paix et de sécurité, ainsi que les principaux groupes de réflexion mondiaux et régionaux sur l'amélioration des opérations de maintien de la paix.

événements organisés par la Mission permanente de l'Egypte auprès de l'Office des Nations Unies à New York en décembre 2018 et en février 2019.

Performance des missions de maintien de la paix

La feuille de route définit « la performance du maintien de la paix » comme étant « la capacité d'une mission de maintien de la paix à atteindre ses objectifs politico-stratégiques tels qu'ils sont définis dans son mandat par le Conseil de sécurité, et révisés au besoin, sous réserve que les ressources nécessaires soient disponibles et qu'elle fonctionne d'une manière cohérente et intégrée, faisant un progrès mesurable en vue de son retrait ».

Ainsi, l'amélioration de la performance du maintien de la paix (i) nécessite une stratégie politique claire et flexible ; (ii) est une responsabilité commune de tous les principaux acteurs de maintien de la paix ; (iii) couvre tout le cycle de vie de l'opération de maintien de la paix (du mandat au retrait) ; (iv) nécessite des dirigeants compétents ; (v) exige la cohérence de "l'ensemble de la mission" et une approche intégrée à l'exécution du mandat y compris, par le biais de la contribution du système de développement de l'ONU. En conséquence, cette feuille de route vise à assurer un cadre équilibré et convergent pour la mise en œuvre des *engagements communs* de façon à se renforcer mutuellement, comme suit :

Premièrement : promouvoir les solutions politiques notamment à travers des mandats clairs, ciblés, hiérarchisés, échelonnés, applicables et munis des ressources nécessaires

Conformément aux *Engagements communs* qui visent à promouvoir des solutions politiques aux conflits, à poursuivre des objectifs politiques complémentaires et à adopter des stratégies intégrées, les recommandations suivantes sont proposées :

1- Le Secrétariat de l'ONU est invité à compléter (ou à mettre à jour si nécessaire) les révisions des huit opérations de maintien de la paix menées par l'ONU, en mettant l'accent sur l'évaluation de :

- a) la situation courante/présente des stratégies politiques actuelles des différentes missions de l'ONU, conformément aux mandats/résolutions du Conseil de sécurité, en vue d'obtenir des solutions politiques durables. Ces stratégies politiques devraient être définies dans le temps, avoir des objectifs clairs, menés sous **contrôle** national (le gouvernement et d'autres parties prenantes nationales) et soutenues aux niveaux régional et international ;
- b) la complémentarité politique et opérationnelle entre la mission de l'ONU et les stratégies/politiques/interventions des acteurs nationaux, régionaux et internationaux, y compris l'équipe du pays membre de l'ONU engagée et/ou déployée dans la même région de la mission, pour réaliser des objectifs similaires et/ou complémentaires ;

- c) la nécessité/les opportunités de hiérarchiser et de séquencer les mandats existants.;
- d) la disponibilité de ressources adéquates et appropriées pour la mise en œuvre des mandats en cours et la réalisation des tâches attribuées.

2- *Conscient de la nécessité de mesurer le succès en fonction de la contribution de la mission à la promotion d'une ambiance propice à des solutions politiques durables, le Conseil de Sécurité est invité à intégrer les éléments susmentionnés aussi bien dans le processus de reconduction/révision des mandats des missions que dans les situations nécessitant l'adaptation du mandat de la mission aux réalités politiques et opérationnelles émergentes et/ou en mutation.*

3- *Consultations quadrilatérales* : Sur la base des consultations menées avec les pays hôtes, le Conseil de sécurité de l'ONU, les pays contributeurs de troupes de personnels de police (PCT/PCP) et le Secrétariat de l'ONU (ainsi que d'autres organisations et acteurs régionaux et sous-régionaux soutenant le processus politique), *le résultat de ces révisions devrait alimenter les points suivants* :

- a) Revalider et reformuler la vision des objectifs politiques de la mission à long-terme;
- b) Hiérarchiser les principaux objectifs politiques et opérationnels de la mission au cours du mandat, notamment en définissant les priorités urgentes nécessitant une action rapide (selon les paramètres proposés par le Secrétaire général pour l'échelonnement et la hiérarchisation des mandats), en mettant l'accent sur les principales causes de conflits ;
- c) Autonomiser les responsables et renforcer la structure politique de la mission en vue de promouvoir ses stratégies / objectifs politiques ;
- d) Identifier et établir les partenariats et les cadres de coopération nécessaires avec les Etats membres de l'ONU, ainsi que les institutions financières régionales et internationales et les acteurs et organisations régionaux et sous-régionaux concernés ;
- e) Adapter les structures de troupes de police de la mission, leurs effectifs et leurs positionnements ainsi que les éléments civils essentiels et complémentaires de sorte qu'ils correspondent aux ressources humaines, matérielles (équipements essentiels) et financières afin de réaliser les objectifs prioritaires définies aux niveaux opérationnel et pratique.

4- *le Secrétaire général est invité à fournir à l'Assemblée générale les besoins objectifs et précis des missions en matière de ressources, sur la base de la révision des mandats effectué par le Conseil de sécurité, tout en intégrant, dans la mesure du possible, l'évaluation de performance et d'incidence en vue de justifier la logique sur laquelle se basent ces besoins.*

5- *Les États membres et les principaux groupes de négociation au sein de l'Assemblée générale devraient tenir compte :*

- a) Des mesures pratiques assurant une plus grande cohérence entre les mandats adoptés par le Conseil de sécurité d'une part et les ressources humaines, matérielles et financières disponibles pour les opérations concernées de maintien de la paix d'autre part;
- b) Critères d'évaluation objectifs des ressources nécessaires pour chaque mission en fonction des objectifs prioritaires à long et à court termes définis par le Conseil de sécurité.

6- *En même temps/ conjointement, le Secrétariat de l'ONU est invité à :*

- a) Commander une étude indépendante sur la rehiérarchisation et l'échelonnement des mandats des missions, dans le but de proposer des réformes à la hiérarchisation et l'échelonnement du mandat dans chaque contexte et de faire correspondre ces mandats hiérarchisés et échelonnés aux ressources nécessaires ;
- b) Commander une étude comparative conjointe des situations dans lesquelles l'ONU a collaboré avec d'autres acteurs régionaux et/ou internationaux dans le cadre des partenariats opérationnels et/ou politiques en mettant l'accent sur les domaines de complémentarité et d'avantage comparatif ; et
- c) Faciliter les révisions externes de la performance des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU, y compris les évaluations et les révisions effectuées par des pays contributeurs de troupes et de personnels de police, et ce conformément aux paramètres d'évaluation de performance convenus.

Deuxièmement : Tenir l'ensemble des soldats des opérations de maintien de la paix, civils et en tenue, notamment les responsables, responsable des performances efficaces selon des paramètres communs tout en comblant les lacunes dans ce domaine

La performance d'une opération de maintien de la paix devrait être mesurée en fonction (i) des réalités politiques et opérationnelles dans lesquelles elle opère, (ii) des priorités définies pour la mise en œuvre du mandat, (iii) de la disponibilité de ressources adéquates et appropriées, et (iv) des objectifs clairs de l'opération, comme convenu entre le Quartier général Le siège des Nations unies ? et le terrain.

7- Dans ce but, le Secrétariat de l'ONU est invité à intégrer ce qui suit dans ses rapports au Conseil de sécurité, tout en élaborant des paramètres communs pour la mesure de performance :

- a) Les objectifs opérationnels convenus de la mission et les mesures mises en place pour renforcer la performance globale de toutes les composantes de la mission afin de réaliser ces objectifs ;
- b) Une évaluation des obstacles et des lacunes affectant la réalisation des objectifs communs et portant atteinte à la performance de la mission aux niveaux stratégique et opérationnel, préparé par les responsables de la mission et les pays contributeurs de troupes/personnel de police ;

- c) Le cadre pratique dans lequel une performance exceptionnelle est récompensée et une sous-performance est comptabilisée;
- d) Les implications de la présence, dans la même zone de mission, d'opérations partenaires ayant de différents mandats, de doctrines opérationnelles, de compétences et une capacité à réaliser des priorités définies et des objectifs convenus. À cet égard, les efforts visant à remédier aux chevauchements, aux doubles emplois, aux inadéquations et / ou aux contradictions, ainsi que les efforts visant à harmoniser la communication et les procédures opérationnelles, devraient être particulièrement soulignés;
- e) Le degré d'intégration de l'approche de genre dans le travail des opérations de maintien de la paix, ainsi que son impact pratique sur la performance de la mission.

8- *Le Conseil de sécurité est invité à prendre en considération les éléments susmentionnés au cours de l'évaluation de la performance et de la prise des décisions relatives à la révision du mandat, à la reconfiguration de troupes/ personnel de police, au désengagement et au retrait.*

9- Le Secrétaire général est invité à

- a) Impliquer les pays contributeurs de troupes/personnel de police dans l'élaboration du cadre intégré de politique de performance ; et
- b) Introduire des indices de référence spécifiques aux responsables afin de mesurer la capacité d'adaptation et de prise d'initiatives en représailles à toute menace sérieuse contre les civils, le personnel de la mission et les autres aspects du mandat.

10- *Les pays contributeurs de troupes /personnel de police sont invités à intégrer les paramètres et les critères du cadre intégré de politique de performance dans leurs formations pré- déploiement ainsi que leurs formations au cours de la mission et sont encouragés à élaborer des mesures de responsabilisation claires vis-à-vis de la sous-performance.*

Troisièmement : fournir un personnel bien formé et bien équipé et soutenir le développement et l'organisation efficaces de la formation au maintien de la paix.

La préparation des dirigeants et du personnel des opérations de maintien de la paix est un élément essentiel pour assurer le plus haut niveau de performance et de capacité d'exécution des tâches attribuées. La portée de cet état de préparation comporte un large éventail d'exigences adaptées au contexte spécifique et aux dynamiques opérationnelles de l'opération en question.

Pendant que les pays contributeurs de troupes /personnel de police assument la responsabilité principale de veiller à ce que leur personnel et leurs unités répondent aux

exigences techniques et opérationnels définies par l'ONU, tout en assurant que ces exigences répondent aux conditions complexes et difficiles dans lesquelles la plupart des opérations de maintien de la paix sont actuellement déployées, un partenariat solide et soutenu et des engagements partagés entre le Secrétariat, les pays contributeurs de troupes/personnel de police et les bailleurs de fonds sont essentiels. Dans ce but, il est nécessaire de développer un nouveau paradigme de préparation avec les caractéristiques complémentaires suivantes :

11- Équipements / capacités :

- a) les pays contributeurs de troupes/personnel de police (individuellement ou en partenariat avec d'autres pays) devraient générer les aptitudes spécifiques nécessaires à chaque contexte opérationnel ;
- b) le Secrétariat est invité à mettre à jour et à ajuster le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP) afin de (i) refléter les exigences émergentes en matière de capacités, (ii) identifier l'équipement et la formation pertinents et spécifiques à la mission pour les pays contributeurs, et (iii) prendre en charge/Réduire le fardeau financier supporté par les pays contributeurs de troupes/personnel de police pendant la préparation et l'inscription des unités qui pourraient ne pas être déployées par la suite.

12-Formation/renforcement des capacités :

- a) *Les États membres et le Secrétariat sont invités à opérationnaliser le « mécanisme de coordination souple »⁵ afin d'identifier les exigences en matière de formation et de poursuivre des formations au pré-déploiement spécifiques à la mission ainsi que des programmes de renforcement de capacités y compris des capacités de formation mobile au cours de la mission ;*
- b) *Les États membres et le Secrétariat sont invités à développer des modules de formation au pré-déploiement ainsi que des programmes de formation au cours de la mission qui ont pour objectif d'accroître la sensibilisation et les leçons apprises des approches adaptées et liées au contexte en matière de protection des civils. ; et*
- c) *Les États membres devraient envisager des mécanismes pratiques de financement qui répondent aux exigences croissantes des formations au maintien de la paix. Ainsi, le Secrétariat est invité à identifier les déficits financiers des formations au maintien de la paix et des besoins de renforcement de capacités qui sont spécifiques à la mission.*

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

- a) *Le Secrétariat est invité à organiser une série de programmes généraux de formation et de familiarisation spécifiques à la mission conformément au Plan*

⁵Mentionné dans la Déclaration d'engagements communs.

d'action pour la mise en œuvre du rapport sur l'amélioration de la sécurité du personnel des opérations de maintien de la paix et au Plan de Formation au Maintien de la Paix, ainsi que d'autres efforts déployés en vue d'améliorer le soutien médical, technique et logistique aux opérations de maintien de la paix; et

- b) les États membres et le Secrétariat sont invités, dans le cadre du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-34), et sur la base des consultations au cours des missions avec les pays contributeurs de troupes/personnel de police et le pays hôte, à discuter davantage de leur compréhension commune concernant la mise en œuvre de paramètres relatifs aux renseignements requis au maintien de la paix spécifique à la mission en vue de l'amélioration de la sûreté et de la sécurité du personnel.*

14- Le rôle des femmes dans les opérations de maintien de la paix :

- a) Le secrétariat devrait tenir compte de la réalisation d'une étude sur les orientations et les facteurs affectant une participation entière et effective des femmes dans les missions de maintien de la paix afin de réaliser des réformes efficaces et durables.*
- b) Les États membres et le Secrétariat devraient envisager de fournir aux femmes servant dans des composants en uniforme un soutien de formation ciblé et encourager les partenariats innovatifs innovants comme l'Initiative Elsie, et ce afin d'atteindre les objectifs définis par l'ONU pour la participation des femmes, à 15 % dans des postes militaires et à 20 % dans les déploiements de police.*
- c) Les États membres et le Secrétariat sont invités à adopter des stratégies concrètes—au-delà des objectifs et des motifs—pour soutenir l'engagement accru des femmes en uniforme dans les fonctions militaires et de police y compris des postes de direction, en mettant davantage l'accent sur les contributions des femmes à la capacité et l'efficacité opérationnelle, assurant ainsi l'engagement des femmes formées et compétentes dans les opérations de maintien de la paix.*

15- Conduite et discipline :

- a) Les États membres et le Secrétariat sont invités à lancer des discussions, dans le cadre du C-34, sur la procédure globale et transparente sur les mises en garde pouvant affecter la performance des missions de maintien de la paix.*
- b) Les États membres et le Secrétariat sont invités à promouvoir la mise en oeuvre de la politique de tolérance zéro à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels (SEA), avec son approche centrée sur la victime, et à évaluer conjointement l'efficacité des mesures prises jusqu'à présent en vue de l'éradication des crimes d'exploitation et d'abus sexuels dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Le Secrétariat est invité à intégrer cette évaluation dans le prochain rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale conformément à la résolution A/RES/71/278 du 10 mars 2017.*

Quatrièmement : Au cours du cycle de vie de la mission, notamment au cours des transitions des opérations de maintien de la paix, soutenir les équipes des pays membres de l'ONU à continuer à assister les pays hôtes dans la consolidation de la paix.

Il est important de fournir les ressources nécessaires et d'hiérarchiser les composantes de consolidation de la paix des opérations de maintien de la paix de l'ONU, tout au long de leur cycle de vie, y compris la disponibilité des ressources évaluées pour les équipes des pays membres de l'ONU. Toutefois, il est nécessaire d'accroître la contribution des opérations de maintien de la paix à la consolidation et la paix durable, notamment pendant les périodes de transition et de retrait, afin de soutenir la continuité et la durabilité des activités de consolidation de la paix.

16- À cette fin, *le Conseil de sécurité* est invité à s'inspirer/s'appuyer sur le rôle de la Commission de la consolidation de la paix dans la mobilisation de l'attention et l'engagement des acteurs régionaux ainsi que des partenaires institutionnels et bilatéraux pendant la formation, l'examen et le retrait des missions du maintien de la paix, en adoptant l'approche du cas par cas.

17- En communiquant son avis au Conseil de sécurité, en cas de besoin, , *la Commission de consolidation de la paix* est invitée à travailler avec le pays hôte, le Secrétariat et les parties prenantes régionales et internationales pour :

- a) Assurer l'existence de buts et d'objectifs bien définis, élaborés selon les échelons spécifiques convenus menant à la consolidation de la paix et la paix durable ;
- b) Encourager l'engagement du Fonds de consolidation de la paix dans le soutien des programmes visant à la consolidation et le renforcement des capacités nationales et locales dans les domaines critiques de sécurité, de justice et socio-économiques (notamment en renforçant ses initiatives de promotion de genre et des jeunes) ;
- c) Soutenir l'équipe des pays membres de l'ONU afin d'accroître et de diversifier sa présence et son engagement pour s'attaquer aux causes profondes des conflits, et de consolider les capacités nationales et locales pour fournir des services de base et créer des opportunités économiques tout au long du cycle de vie de la mission ;
- d) promouvoir une plus grande clarté concernant les rôles et les responsabilités des opérations de maintien de la paix, des équipes de pays membres de l'ONU et d'autres acteurs concernés y compris la Banque Mondiale, les entités de l'architecture de consolidation de la paix de l'ONU et les agences des Nations Unies, les fonds et les programmes, pour fournir un soutien prioritaire au pays concerné visant à s'attaquer aux causes profondes des conflits, conformément aux besoins et aux priorités du pays en ce qui concerne la consolidation de la paix ; et
- e) Déterminer la faisabilité, le calendrier et la qualité d'une stratégie de retrait qui vise à établir les fondations d'une paix durable et de long terme, notamment en soutenant les capacités nationales ainsi que les parties prenantes bilatérales, régionales et internationales, dont des institutions financières internationales.

18- *Le Secrétariat (s'inspirant / s'appuyant sur de la structure de paix et de sécurité récemment réformée) est invité à intégrer dans ses analyses remises au Conseil de sécurité (tel que présenté dans les paragraphes 1 et 3 de cette feuille de route) :*

- a) Progrès et qualité de la mise en œuvre cohérente des aspects politiques et opérationnels du mandat de la mission, en coordination avec l'équipe des pays membres de l'ONU et en coopération avec d'autres partenaires internationaux et régionaux y compris les institutions financières ;
- b) L'analyse périodique stratégique et intégrée des opportunités, des risques et des défis rencontrés par les autorités nationales et locales dans le cadre de la consolidation et du maintien de la paix, y compris les défis relatifs à la consolidation et au renforcement des capacités nationales à cette fin; et
- c) La qualité du processus de consultation au sein de la mission qui renforce l'appropriation nationale des processus politiques, ainsi que le degré de recours aux bons offices et à l'expertise technique au sein des missions pour soutenir les processus politiques nationaux.
