

**Assemblée générale  
Conseil de sécurité**

Distr. générale  
21 août 2000  
Français  
Original: anglais

**Assemblée générale  
Cinquante-cinquième session**  
Point 87 de l'ordre du jour provisoire\*  
**Étude d'ensemble de toute la question  
des opérations de maintien de la paix  
sous tous leurs aspects**

**Conseil de sécurité  
Cinquante-cinquième année**

**Lettres identiques datées du 21 août 2000, adressées au Président  
de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité  
par le Secrétaire général**

Le 7 mars 2000, j'ai chargé un groupe de haut niveau d'entreprendre une étude approfondie des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité, et de présenter un ensemble clair de recommandations précises, concrètes et pratiques afin de permettre à l'ONU de mener ces activités de façon plus satisfaisante à l'avenir. J'ai prié M. Lakhdar Brahimi, ancien Ministre algérien des affaires étrangères, de présider le groupe, qui se compose des éminentes personnalités ci-après, venant de toutes les régions du monde, et qui ont une vaste expérience en matière de maintien de la paix, consolidation de la paix, développement et assistance humanitaire : M. J. Brian Atwood, M. Colin Granderson, Mme Ann Hercus, M. Richard Monk, le général Klaus Naumann (c. r.), Mme Hisako Shimura, M. Vladimir Shustov, le général Philip Sibanda et M. Cornelio Sommaruga.

Je vous serais reconnaissant de porter le rapport du Groupe de travail, que m'a communiqué son président sous une lettre de couverture en date du 17 août 2000, et qui figure ci-joint, à l'attention des États Membres. L'analyse réalisée par le Groupe est franche mais équitable; ses recommandations impliquent de profonds changements, mais elles sont réalistes et concrètes. Leur mise en oeuvre rapide est, selon moi, essentielle pour que l'ONU devienne véritablement une force crédible de paix.

Nombre des recommandations du Groupe concernent des questions qui relèvent de la seule compétence du Secrétaire général, alors que d'autres doivent être approuvées et appuyées par les organes délibérants de l'ONU. J'exhorte tous les États Membres à examiner et à approuver à leur tour ces recommandations, et à en appuyer l'application. À cet égard, j'ai le plaisir de vous faire savoir que j'ai chargé la Vice-Secrétaire générale d'y donner suite et de superviser les préparatifs d'un

\* A/55/150.

plan d'application détaillé, que je présenterai à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité.

Je souhaite vivement que le rapport du Groupe, et en particulier son résumé, soit porté à l'attention de tous les dirigeants qui viendront à New York en septembre 2000 pour participer au Sommet du millénaire. Cette réunion historique de haut niveau nous offre une occasion exceptionnelle d'engager le processus de renouvellement de la capacité de l'ONU à instaurer et à conforter la paix. Je demande à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de m'aider à faire du vaste programme recommandé par le Groupe dans son rapport une réalité.

*(Signé)* Kofi A. **Annan**

## **Lettre datée du 17 août 2000, adressée au Secrétaire général par le Président du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies**

Le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, qui a été constitué à votre demande en mars 2000, a eu l'honneur de se voir confier l'évaluation de l'aptitude des Nations Unies à mener des opérations de paix efficaces, et d'être appelé à formuler des recommandations franches, précises et réalistes sur les moyens d'améliorer cette aptitude.

M. Brian Atwood, l'Ambassadeur Colin Granderson, Dame Ann Hercus, M. Richard Monk, le général Klaus Naumann, Mme Hisako Shimura, l'Ambassadeur Vladimir Shustov, le général Philip Sibanda, M. Cornelio Sommaruga et moi-même avons accepté de relever ce défi à cause du profond respect que nous éprouvons pour vous et parce que chacun d'entre nous est fermement convaincu que le système des Nations Unies peut mieux servir la cause de la paix. Nous vous admirons profondément d'avoir accepté que soient réalisées des analyses extrêmement critiques des opérations des Nations Unies menées au Rwanda et à Srebrenica. Un tel degré d'autocritique est rare de la part de toute grande organisation et en particulier de la part de l'Organisation des Nations Unies.

Nous tenons également à rendre hommage à la Vice-Secrétaire générale, Mme Louise Fréchette, et au Chef de cabinet, M. S. Iqbal Riza, qui sont restés à nos côtés pendant toutes nos réunions et qui ont toujours clairement répondu à nos nombreuses questions avec une patience indéfectible. Ils n'ont pas été avares de leur temps, et nous avons retiré un immense profit de leur connaissance intime des déficiences actuelles de l'Organisation des Nations Unies et de ses besoins futurs.

Évaluer un système aussi important et aussi complexe que les opérations de paix des Nations Unies et formuler des recommandations en vue d'une réforme en l'espace de quatre mois seulement a représenté une énorme tâche qu'il aurait été impossible de mener à bien sans le dévouement et le travail acharné de M. William Durch (secondé par le personnel du Centre Stimson) et de M. Salman Ahmed du Secrétariat de l'ONU, et sans la coopération de fonctionnaires des Nations Unies de tout le système, notamment des chefs de mission en exercice, qui ont sans hésitation accepté de répondre avec franchise à nos questions et ont souvent procédé à une critique approfondie de leur propre organisation et de leur propre expérience. D'anciens chefs d'opérations de paix et d'anciens commandants de forces des Nations Unies, des universitaires et des représentants d'organisations non gouvernementales nous ont aussi beaucoup aidés.

Le Groupe d'étude s'est lancé dans un vif débat. De longues heures ont été consacrées à l'examen de recommandations et d'analyses qui – nous le savions – seraient passées au crible et interprétées. Au cours de trois réunions de trois jours chacune, tenues à New York, Genève puis New York de nouveau, nous avons forgé la lettre et l'esprit du rapport ci-joint. L'analyse et les recommandations que celui-ci contient sont l'expression de notre consensus et nous vous les livrons dans l'espoir qu'elles serviront la cause de la réforme systématique et du renouveau de cette fonction essentielle de l'Organisation des Nations Unies.

Comme nous le disons dans le rapport, nous avons conscience que vous procédez actuellement à une ample réforme du Secrétariat. Nous espérons donc que nos recommandations s'insèrent dans ce processus plus large, moyennant, au besoin,

de légères modifications. Nous savons bien que toutes nos recommandations ne pourront être appliquées du jour au lendemain, mais bon nombre d'entre elles nécessitent que des mesures soient prises d'urgence et l'appui sans faille des États Membres.

Tous ces derniers mois, nous avons lu et entendu des propos encourageants émanant d'États Membres, petits et grands, du Sud et du Nord, qui soulignaient la nécessité d'améliorer d'urgence la façon dont l'Organisation des Nations Unies fait face aux situations de conflit. Nous les prions instamment d'agir énergiquement afin que se concrétisent celles de nos recommandations qui nécessitent des mesures de leur part.

Le Groupe ne doute nullement que le haut fonctionnaire que nous souhaiterions vous voir désigner pour superviser l'application de nos recommandations, à la fois au sein même du Secrétariat et avec les États Membres, bénéficiera de votre plein appui, puisque vous êtes résolu à faire de l'Organisation des Nations Unies le type d'institution du XXI<sup>e</sup> siècle qu'elle se doit d'être pour désamorcer effectivement les menaces actuelles et futures contre la paix mondiale.

Enfin – si je peux me permettre une note personnelle – je tiens à exprimer ma plus profonde gratitude à chacun de mes collègues du Groupe d'étude. Ils ont collectivement fait bénéficier ce projet d'une masse impressionnante de connaissances et de données d'expérience. Ils ont toujours fait montre d'un attachement indéfectible à l'Organisation et apporté la preuve qu'ils comprennent parfaitement ses besoins. Lors de nos réunions et à l'occasion de nos contacts à distance, ils se sont toujours montrés extrêmement aimables à mon égard, et ont toujours été d'un grand secours, patients et généreux, facilitant ainsi ma tâche de Président, qui aurait pu être ingrate, et me permettant de l'assumer avec un réel plaisir.

Le Président du Groupe d'étude  
sur les opérations de paix des Nations Unies  
(*Signé*) Lakhdar **Brahimi**

## Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies

### Table des matières

	<i>Paragraphe</i>	<i>Page</i>
Résumé . . . . .		viii
I. Impératif du changement . . . . .	1–8	1
II. Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix . . . . .	9–83	2
A. Définition des éléments des opérations de paix . . . . .	10–14	2
B. Les leçons du passé . . . . .	15–28	3
C. Implications pour l'action préventive . . . . .	29–34	6
<i>Résumé des principales recommandations concernant l'action préventive . . . . .</i>	34	7
D. Implications pour la stratégie de consolidation de la paix . . . . .	35–47	7
<i>Résumé des principales recommandations concernant la consolidation de la paix . . . . .</i>	47	9
E. Implications pour la doctrine et la stratégie de maintien de la paix . . . . .	48–55	10
<i>Résumé des principales recommandations concernant la doctrine et la stratégie de maintien de la paix . . . . .</i>	55	11
F. Des mandats clairs, crédibles et réalistes . . . . .	56–64	11
<i>Résumé des principales recommandations concernant les mandats . . . . .</i>	64	13
G. Capacités en matière de collecte et d'analyse d'informations et de planification stratégique . . . . .	65–75	13
<i>Résumé des principales recommandations concernant la gestion de l'information et l'analyse stratégique . . . . .</i>	75	15
H. Problèmes posés par la mise en place d'une administration civile transitoire . . . . .	76–83	15
<i>Résumé des principales recommandations concernant l'administration civile transitoire . . . . .</i>	83	16
III. Capacités de l'ONU à mener une opération rapidement et efficacement . . . . .	84–169	16
A. Ce qui implique un « déploiement rapide et efficace » . . . . .	86–91	17
<i>Résumé des principales recommandations concernant la détermination des calendriers de déploiement des opérations . . . . .</i>	91	18
B. Une équipe dirigeante efficace . . . . .	92–101	18
<i>Résumé des principales recommandations concernant la direction des missions . . . . .</i>	101	19
C. Personnel militaire . . . . .	102–117	20
<i>Résumé des principales recommandations concernant le personnel militaire . . . . .</i>	117	23

D.	Police civile . . . . .	118–126	23
	<i>Résumé des principales recommandations concernant le personnel de police civile</i> . . . . .	126	24
E.	Spécialistes civils . . . . .	127–145	25
1.	Absence d'arrangements relatifs aux forces en attente qui permettent de répondre à des demandes inattendues ou importantes . . . . .	128–132	25
2.	Difficultés rencontrées pour ce qui est d'attirer et de retenir les meilleurs éléments externes . . . . .	133–135	26
3.	Pénuries de personnel dans les services administratifs et d'appui (postes de rang intermédiaire ou supérieur) . . . . .	136	27
4.	Une pénalisation de fait du personnel des missions . . . . .	137–138	27
5.	Obsolescence de la catégorie Service mobile . . . . .	139–140	28
6.	Absence de stratégie d'ensemble pour le recrutement du personnel des opérations de paix . . . . .	141–144	28
	<i>Résumé des principales recommandations concernant les spécialistes civils</i> . . . . .	145	29
F.	Capacité d'information . . . . .	146–150	29
	<i>Résumé des principales recommandations concernant la création d'une capacité d'information rapidement déployable</i> . . . . .	150	30
G.	Soutien logistique, passation des marchés et gestion des dépenses . . . . .	151–169	30
	<i>Résumé des principales recommandations concernant le soutien logistique et la gestion des dépenses</i> . . . . .	169	33
IV.	Planification des opérations de maintien de la paix et services d'appui : moyens et structure disponibles au Siège . . . . .	170–245	33
A.	Niveau des effectifs et financement des services d'appui aux opérations de maintien de la paix situés au Siège . . . . .	172–197	34
	<i>Résumé des principales recommandations concernant le financement de l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège</i> . . . . .	197	39
B.	Création d'équipes spéciales intégrées : justification et proposition . . . . .	198–217	40
	<i>Résumé des principales recommandations concernant une planification et un soutien intégrés dans le cadre des missions</i> . . . . .	217	43
C.	Autres ajustements structurels à apporter au sein du Département des opérations de maintien de la paix . . . . .	218–233	43
1.	Division du personnel militaire et de la police civile . . . . .	219–225	44
2.	Division de l'administration et de la logistique des missions . . . . .	226–228	45
3.	Groupe des enseignements tirés des missions . . . . .	229–230	45

4.	Personnel de direction . . . . .	231–233	46
	<i>Résumé des principales recommandations concernant les autres ajustements structurels proposés pour le Département des opérations de maintien de la paix.</i> . . . . .	233	46
D.	Ajustements structurels requis hors du Département des opérations de maintien de la paix. . . . .	234–245	47
1.	Appui opérationnel en matière d'information . . . . .	235–238	47
	<i>Résumé de la principale recommandation concernant les ajustements structurels requis en matière d'information.</i> . . . . .	238	47
2.	Département des affaires politiques : appui aux activités de consolidation de la paix. . . . .	239–243	47
	<i>Résumé des principales recommandations concernant l'appui aux activités de consolidation de la paix au Département des affaires politiques.</i> . . . . .	243	48
3.	Appui fourni aux opérations de paix par le Haut Commissariat aux droits de l'homme . . . . .	244–245	49
	<i>Résumé de la principale recommandation concernant le renforcement du Haut Commissariat aux droits de l'homme.</i> . . . . .	245	49
V.	Les opérations de maintien de la paix à l'ère de l'information . . . . .	246–264	49
A.	Les technologies de l'information dans les opérations de paix : questions relatives aux stratégies et aux politiques . . . . .	247–251	49
	<i>Résumé de la recommandation concernant la stratégie et la politique relatives aux technologies de l'information.</i> . . . . .	251	50
B.	Outils de gestion des connaissances . . . . .	252–258	50
	<i>Résumés des principales recommandations concernant l'usage des outils informatiques dans les opérations de paix.</i> . . . . .	258	51
C.	Mieux actualiser les informations proposées sur l'Internet. . . . .	259–264	52
	<i>Résumé de la principale recommandation concernant l'actualisation des informations diffusées sur l'Internet.</i> . . . . .	263	52
VI.	Application des recommandations : les défis à relever . . . . .	265–280	52
<b>Annexes</b>			
I.	Membres du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies . . . . .		56
II.	Références . . . . .		58
III.	Résumé des recommandations. . . . .		62

## *Résumé*

L'Organisation des Nations Unies a été fondée, selon sa Charte, pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre ». Relever ce défi constitue la fonction la plus importante de l'Organisation et, dans une large mesure, le critère par rapport auquel elle est jugée par les peuples au service desquels elle se trouve. Au cours des dix dernières années, l'ONU a connu plusieurs échecs face à ce défi, et elle n'est guère en mesure de faire mieux aujourd'hui. À moins d'un engagement renouvelé de la part de ses membres, de changements institutionnels importants et d'un appui financier plus solide, l'ONU n'aura pas les moyens, dans les mois et les années qui viennent, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les États Membres lui confient. Il est certes beaucoup de tâches que les forces de maintien de la paix de l'ONU ne devraient pas se voir demander d'accomplir, et beaucoup d'endroits où elles ne devraient pas être déployées. Mais une fois que l'ONU envoie ses forces quelque part pour y soutenir la paix, ces forces devraient être en mesure d'affronter sur place les forces rémanentes de la guerre et de la violence avec les moyens et la volonté de les vaincre.

Le Secrétaire général a demandé au Groupe d'étude sur les opérations de paix – dont les membres ont l'expérience de divers aspects de la prévention des conflits et du maintien et de la consolidation de la paix – d'évaluer les insuffisances du système actuel et de lui faire des recommandations franches, précises et réalistes en vue de le modifier. Nos recommandations ne sont pas seulement axées sur les aspects politiques ou stratégiques, mais aussi, et peut-être même plus, sur les déficiences opérationnelles et organisationnelles.

Pour que ses actions préventives réussissent à réduire les tensions et à prévenir les conflits, le Secrétaire général doit bénéficier d'un appui politique manifeste, solide et soutenu de la part des États Membres. Plus encore, si l'on veut que des opérations complexes de maintien de la paix atteignent leur objectif, les meilleures intentions du monde ne sauraient remplacer l'élément essentiel à leur succès : la crédibilité que donne la capacité d'agir. L'ONU en a fait l'amère expérience à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. Mais la force à elle seule ne saurait engendrer la paix; elle ne peut qu'ouvrir un espace dans lequel la paix pourra être édifiée. Qui plus est, les changements recommandés par le Groupe n'auront un impact durable que si les États Membres mobilisent la volonté politique d'appuyer l'ONU sur les plans politique, financier et opérationnel afin de lui permettre de devenir une force de paix véritablement crédible.

Chacune des recommandations formulées dans le présent rapport vise à corriger un grave problème d'orientation stratégique, de prise de décisions, de rapidité de déploiement, de planification et de soutien des opérations et d'utilisation des moyens informatiques modernes. On trouvera ci-dessous une synthèse des principales constatations et recommandations, généralement présentées dans l'ordre où elles apparaissent dans le corps du rapport (les numéros des paragraphes correspondants du rapport sont indiqués entre parenthèses). Un résumé des recommandations est également donné en annexe.

### **Les leçons du passé (par. 15 à 28)**

Il n'y a rien d'étonnant à ce que certaines des missions des dix dernières années se soient révélées particulièrement difficiles : elles avaient tendance à être déployées dans des situations où la guerre n'avait apporté la victoire à aucun des protagonistes, où les hostilités avaient certes cessé soit à cause d'une impasse militaire, soit sous la pression internationale, ou pour ces deux raisons à la fois, mais où au moins quelques-unes des parties n'étaient pas vraiment prêtes à mettre un terme au conflit. Loin donc d'être déployées dans des situations d'après-conflit, les opérations de l'ONU s'efforçaient de les créer. Dans des opérations complexes de ce genre, les Casques bleus tentent de créer un environnement sûr sur le plan de la sécurité, tandis que leurs collègues civils s'efforcent de faire en sorte que cet environnement puisse se maintenir de lui-même. Seul un tel environnement offre en effet aux forces de maintien de la paix la possibilité d'un retrait dans de bonnes conditions, ce qui explique que les personnels militaires et civils chargés respectivement du maintien et de la consolidation de la paix soient des partenaires indissociables.

### **Implications pour l'action préventive et la consolidation de la paix : importance de la stratégie et de l'appui technique (par. 29 à 47)**

Il est nécessaire et urgent pour l'ONU et pour ses membres de mettre en place des stratégies plus efficaces de prévention des conflits, tant sur le moyen que sur le court terme. Dans ce contexte, le Groupe souscrit aux recommandations sur la prévention des conflits formulées par le Secrétaire général dans son Rapport du Millénaire (A/54/2000) et dans l'allocution qu'il a prononcée devant le Conseil de sécurité lors de la deuxième séance publique que celui-ci a consacrée à l'action préventive en juillet 2000. Il encourage également le Secrétaire général à dépêcher plus fréquemment des missions d'établissement des faits dans les zones de tension à titre de mesure immédiate de prévention des crises.

En outre, le Conseil de sécurité et le Comité spécial de l'Assemblée générale sur les opérations de maintien de la paix, conscients que l'ONU continuera de se voir demander d'aider des communautés et des nations à gérer leur transition de la guerre à la paix, ont l'un et l'autre reconnu le rôle essentiel de la consolidation de la paix dans les opérations complexes de maintien de la paix. Il faudra en conséquence que les organismes des Nations Unies corrigent ce qui a été jusqu'à maintenant une carence fondamentale dans la façon dont ils concevaient, finançaient et mettaient en oeuvre leurs activités et stratégies de consolidation de la paix. Le Groupe recommande donc que le Comité exécutif pour la paix et la sécurité soumette au Secrétaire général un plan de renforcement des moyens permanents dont dispose l'ONU pour élaborer des stratégies de consolidation de la paix et gérer des programmes destinés à appuyer ces stratégies.

Le Groupe préconise un certain nombre de changements, dont les suivants : la doctrine d'emploi de la police et des autres membres du personnel des opérations de paix chargés de restaurer l'état de droit devrait être modifiée de façon à favoriser le travail d'équipe chaque fois qu'il s'agit de promouvoir l'état de droit et le respect des droits de l'homme et d'aider les communautés à renoncer au conflit en faveur de la réconciliation nationale; les programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion devraient être inclus dans les budgets ordinaires des opérations de paix complexes dès leur phase initiale; les chefs des opérations de paix de l'ONU

devraient se voir donner les moyens de financer des projets à impact rapide qui améliorent véritablement la vie des habitants de la zone où est déployée une mission; et l'assistance électorale devrait être mieux intégrée à une stratégie élargie d'appui aux institutions.

**Implications pour le maintien de la paix : nécessité d'une doctrine robuste et de mandats réalistes (par. 48 à 64)**

Le Groupe convient que l'accord des parties locales, l'impartialité et la limitation de l'emploi de la force aux cas de légitime défense doivent rester les principes fondamentaux du maintien de la paix. L'expérience a montré, cependant, que dans le cas de conflits internes/transnationaux, l'accord peut être manipulé de plusieurs façons. Dans le cadre des opérations de l'ONU, l'impartialité doit par conséquent signifier l'adhésion aux principes de la Charte : lorsqu'une partie à un accord de paix en viole les clauses de façon claire et irréfutable, le fait pour l'ONU de continuer à accorder le même traitement à toutes les parties risque, au mieux, de compromettre l'efficacité de l'Organisation, et, au pire, de la rendre complice du crime. Rien n'a été plus préjudiciable à la réputation et à la crédibilité de l'ONU en matière de maintien de la paix au fil des années 1990 que sa réticence à distinguer entre la victime et son agresseur.

L'ONU s'est souvent par le passé trouvée incapable de répondre de façon efficace à ce genre de situation. Le présent rapport pose cependant comme une prémisses fondamentale qu'elle doit être capable de le faire. Une fois sur le terrain, les Casques bleus doivent être capables d'accomplir leur mission de façon professionnelle et efficace. Cela veut dire que les unités militaires de l'ONU doivent être capables de se défendre elles-mêmes, de défendre les autres composantes de la mission, et de défendre le mandat de celle-ci. Les règles d'engagement doivent être suffisamment fermes pour que les contingents de l'ONU ne soient pas contraints d'abandonner l'initiative à leurs agresseurs.

Cela veut dire, corollairement, que le Secrétariat ne doit pas appliquer des hypothèses de planification favorables à des situations dont les acteurs locaux ont largement fait la preuve que leur comportement serait défavorable. Cela veut dire que les mandats devraient préciser qu'une opération donnée est autorisée à employer la force. Cela veut dire des forces plus nombreuses, mieux équipées et plus coûteuses, mais aussi capables d'avoir un effet plus dissuasif. Les forces de l'ONU travaillant dans le cadre d'opérations complexes devraient, en particulier, se voir doter de moyens de renseignement sur le terrain et des ressources voulues pour opposer une défense efficace à des agressions violentes.

De plus, les soldats de la paix de l'ONU – militaires ou policiers – qui sont témoins de violences à l'égard de civils devraient jouir d'une autorisation implicite de faire cesser ces violences, dans la mesure de leurs moyens et au nom des principes fondamentaux de l'ONU. Les opérations dans le mandat desquelles la protection des civils est prévue de façon générale et explicite doivent être dotées des moyens requis pour s'acquitter de cette partie de leur mission.

Lorsque le Secrétariat formule des recommandations concernant les effectifs et autres moyens nécessités par une mission nouvelle, il doit dire au Conseil de sécurité ce que ce dernier doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre, et il doit estimer ces effectifs et autres moyens sur la base de scénarios réalistes qui tiennent compte des obstacles probables à l'accomplissement de la mission. De leur côté, les

mandats donnés par le Conseil de sécurité devraient manifester la clarté indispensable à la cohésion des efforts des opérations de maintien de la paix lorsqu'elles sont déployées dans des situations potentiellement dangereuses.

Selon la pratique actuelle, le Secrétaire général reçoit du Conseil de sécurité une résolution qui précise, sur le papier, le nombre de militaires requis, mais il ne sait pas si on lui donnera effectivement ces militaires et les autres personnels nécessaires au bon fonctionnement de la mission, ni s'ils seront correctement équipés. Le Groupe estime qu'il faut d'abord fixer d'un commun accord et de façon réaliste les besoins d'une mission, et que le Conseil devrait différer l'adoption de son projet de résolution jusqu'à ce que le Secrétaire général confirme qu'il a reçu des États Membres suffisamment de promesses de contribuer des troupes et autres moyens pour satisfaire ces besoins.

Les États Membres qui s'engagent à fournir à une opération des unités militaires constituées devraient être invités à des consultations avec les membres du Conseil de sécurité pendant la période de formulation du mandat de l'opération; ce genre de consultation pourrait être utilement institutionnalisé en créant des organes subsidiaires spéciaux du Conseil comme prévu à l'Article 29 de la Charte. Les pays qui fournissent des contingents à une opération devraient également être invités à assister aux exposés que le Secrétariat fait au Conseil en cas de crise menaçant la sécurité du personnel des missions ou de changement ou de réinterprétation des termes du mandat gouvernant l'emploi de la force.

#### **Création d'une unité de gestion de l'information et d'analyse stratégique au Siège (par. 65 à 75)**

Le Groupe recommande la création d'une unité de gestion de l'information et d'analyse stratégique chargée de satisfaire les besoins du Secrétaire général et des membres du Conseil exécutif pour la paix et la sécurité en matière d'information et d'analyse. En l'absence d'une unité de ce genre, le Secrétariat restera une institution à la remorque des événements, incapable de les anticiper, et le Comité exécutif ne sera pas en état de remplir le rôle pour lequel il a été créé.

Le Groupe propose donc que soit mis sur pied un Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS) du Comité exécutif pour la paix et la sécurité (CEPS) chargé de créer et de gérer des bases de données intégrées sur les questions relatives à la paix et à la sécurité, d'assurer une diffusion rationnelle de ces données au sein du système des Nations Unies, de produire des analyses axées sur les politiques, de formuler des stratégies à long terme à l'intention du CEPS et de porter les menaces de crises à son attention. Le SIAS pourrait aussi proposer et gérer l'ordre du jour du CEPS, contribuant ainsi à en faire l'organe décisionnel que prévoyaient les réformes initiales du Secrétaire général.

Le Groupe propose que le SIAS soit créé en regroupant le Centre de situation du Département des opérations de maintien de la paix et un certain nombre de bureaux de planification des politiques, épars et peu fournis en effectifs, et en leur adjoignant une petite équipe d'analystes militaires, de spécialistes des réseaux criminels internationaux et d'experts en systèmes d'information. Le SIAS devrait répondre aux besoins de tous les membres du CEPS.

### **Amélioration de l'orientation et de la direction des missions (par. 92 à 101)**

Le Groupe estime essentiel de rassembler les dirigeants d'une nouvelle mission au Siège des Nations Unies le plus tôt possible afin de les faire participer à l'élaboration du concept d'opérations, du plan d'appui administratif, du budget et des tableaux d'effectifs de la mission ainsi qu'à la formulation de ses grandes orientations. Pour cela, il recommande que le Secrétaire général compile de façon systématique, et avec le concours des États Membres, un vaste fichier de Représentants spéciaux, commandants de force, chefs de la police civile et adjoints potentiels, qui comprendrait également les noms de candidats potentiels à la direction des autres composantes organiques d'une mission, et qui justifierait d'une large représentation géographique et d'une répartition équitable entre les sexes.

### **Normes de déploiement rapide et personnel spécialisé sous astreinte (par. 86 à 91 et 102 à 169)**

Les six à 12 semaines qui suivent un cessez-le-feu ou la conclusion d'un accord de paix sont souvent la période la plus critique pour l'instauration d'une paix stable et la crédibilité d'une nouvelle opération. Les occasions perdues durant cette période se représentent rarement.

Le Groupe d'étude recommande que l'Organisation des Nations Unies revioie la définition de la « capacité de déploiement rapide et efficace » de façon à entendre par-là l'aptitude à déployer pleinement des opérations de maintien de la paix de type classique dans un délai de 30 jours à compter de l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité créant une telle opération, ou dans un délai de 90 jours dans le cas d'une opération complexe.

Le Groupe d'étude recommande d'élargir le Système de forces et moyens en attente pour y inclure plusieurs forces multinationales homogènes de la taille d'une brigade, dotées des éléments précurseurs nécessaires, qui seraient établies par des États Membres en concertation, de façon à pouvoir disposer de forces solides pour le maintien de la paix, comme il l'a préconisé. Il recommande également que le Secrétariat envoie une équipe sur place pour déterminer, préalablement au déploiement, si les États susceptibles de fournir des contingents sont prêts à répondre aux exigences des opérations de maintien de la paix en matière de formation et d'équipement. Les unités qui ne remplissent pas les conditions requises ne doivent pas être déployées.

Pour faciliter un déploiement rapide et efficace, le Groupe d'étude recommande l'établissement, dans le cadre du Système de forces et moyens en attente, d'une liste régulièrement actualisée de personnels sous astreinte –une centaine d'officiers expérimentés et parfaitement qualifiés –, qui serait soigneusement examinée et approuvée par le Département des opérations de maintien de la paix. Des équipes constituées à partir de cette liste, pouvant être mises à disposition dans les sept jours, seraient chargées de traduire dans des plans d'opérations concrets et tactiques, avant le déploiement des contingents, les concepts stratégiques définis dans leurs grandes lignes au Siège pour les missions et viendraient renforcer un élément de base du Département des opérations de maintien de la paix pour faire partie d'une équipe de démarrage.

Des listes parallèles de personnels sous astreinte en nombre suffisant seraient établies pour le personnel de police civile, les spécialistes des questions judiciaires à

l'échelle internationale, les experts en matière pénale et les spécialistes des droits de l'homme pour renforcer selon les besoins, les institutions chargées de faire respecter la loi, également dans le cadre du Système de forces et moyens en attente. Des équipes préalablement formées pourraient alors être constituées à partir de cette liste pour précéder l'élément principal de police civile et les spécialistes qui l'accompagnent dans la zone d'établissement d'une nouvelle mission, ce qui faciliterait le déploiement rapide et efficace de la composante de la mission ayant trait au maintien de l'ordre.

Le Groupe d'étude demande également aux États Membres de constituer des réserves nationales renforcées de personnel de police civile et d'experts apparentés désignés à l'avance en vue de leur déploiement pour des opérations de paix des Nations Unies, pour aider à satisfaire les besoins importants en services de personnel de police civile et en spécialistes dans des domaines apparentés (justice pénale/respect de la loi) dans le cas des opérations en rapport avec un conflit interne. Le Groupe d'étude exhorte en outre les États Membres à envisager de mettre en place des programmes et partenariats régionaux conjoints pour former les membres de leurs réserves nationales respectives à la doctrine et aux normes des Nations Unies applicables à la police civile.

En outre, le Secrétariat devrait prendre d'urgence des dispositions dans les domaines suivants : mise en place d'un mécanisme transparent et décentralisé de recrutement de personnel civil pour les missions, moyens de retenir au service des Nations Unies les spécialistes civils que requièrent les opérations de paix complexes et mise au point d'arrangements concernant le personnel en attente de sorte qu'il puisse être déployé rapidement.

Enfin, le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat modifie radicalement les systèmes et pratiques existants concernant les achats afin de faciliter le déploiement rapide des missions. Il recommande en particulier que la responsabilité de la budgétisation et des achats pour les opérations de maintien de la paix soit confiée au Département des opérations de maintien de la paix et non plus au Département de la gestion. Il propose que soit élaboré un nouvel ensemble de règles et pratiques simplifiées dans ce domaine, d'accorder des pouvoirs accrus aux bureaux hors Siège en ce qui concerne les achats et de faire en sorte que les missions puissent gérer leur budget avec plus de souplesse. En outre, il demande instamment au Secrétaire général d'élaborer, pour la soumettre à l'Assemblée générale aux fins d'approbation, une stratégie mondiale d'appui logistique régissant la constitution des réserves d'équipement et la conclusion de contrats-cadres auprès du secteur privé pour la fourniture de biens et services courants. Entre-temps, il recommande que la Base de soutien logistique de l'Organisation des Nations Unies à Brindisi (Italie) ait à sa disposition un plus grand nombre de lots d'équipement de base pour les phases de démarrage.

Le Groupe recommande en outre que le Secrétaire général soit autorisé, avec l'approbation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), à engager des dépenses à concurrence de 50 millions de dollars bien avant l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution établissant une opération nouvelle lorsqu'il est évident que l'opération sera vraisemblablement créée.

### **Renforcement des moyens dont dispose le Siège pour planifier et appuyer les opérations de paix (par. 170 à 197)**

Le Groupe d'étude recommande que l'appui du Siège aux opérations de maintien de la paix soit considéré comme une activité de base de l'Organisation des Nations Unies et, par conséquent que la plus grande partie des ressources requises à cette fin soient inscrites au budget ordinaire de l'Organisation. À présent, le Département des opérations de maintien de la paix et les autres bureaux qui planifient et appuient ces opérations sont essentiellement financés à l'aide du compte d'appui, qui est reconstitué chaque année et qui ne permet de financer que des postes temporaires. Cette approche du financement et de la dotation en personnel semble refléter une confusion entre le caractère temporaire de telle ou telle opération et le fait évident que le maintien de la paix et autres activités au titre des opérations de paix ont un caractère permanent et constituent des fonctions de base de l'Organisation des Nations Unies. Il est certain que cet état de choses doit cesser.

Le montant total des dépenses du Département des opérations de maintien de la paix et des bureaux du Secrétariat fournissant des services d'appui connexes pour ces opérations ne dépasse pas 50 millions de dollars par an, soit à peu près 2 % du coût total des opérations de maintien de la paix. Il faut de toute urgence mettre des ressources supplémentaires à la disposition de ces bureaux pour faire en sorte que les fonds qui seront consacrés au maintien de la paix en 2001, soit plus de 2 milliards de dollars, soient utilisés rationnellement. Le Groupe d'étude recommande par conséquent que le Secrétaire général soumette à l'Assemblée générale une proposition indiquant l'intégralité des moyens dont l'Organisation a besoin.

Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait procéder à un examen méthodique de la gestion du Département des opérations de maintien de la paix, mais il considère par ailleurs que l'insuffisance des effectifs dans certains domaines est flagrante. Signalons, à titre d'exemple, que l'on ne dispose que de 32 officiers pour assurer la planification militaire et donner des orientations aux 27 000 hommes qui se trouvent sur le terrain, de neuf membres de la police civile pour sélectionner, confirmer et orienter plus de 8600 agents et de 15 spécialistes des affaires politiques pour s'occuper des 14 opérations en cours et de deux nouvelles; de même, il n'est alloué que 1,25 % du coût total des opérations de maintien de la paix aux services d'appui administratif et logistique du Siège.

### **Création d'équipes spéciales intégrées pour la planification des missions et les services d'appui (par. 198 à 245)**

Le Groupe d'étude recommande de créer des équipes spéciales intégrées, en leur adjoignant du personnel détaché de tout le système des Nations Unies, pour planifier les missions nouvelles et les aider à exécuter intégralement les plans de déploiement, ce qui renforcerait considérablement l'appui fourni aux missions. Il n'existe pas actuellement au Secrétariat de cellule intégrée de planification ou d'appui qui permettrait de réunir les responsables de l'analyse des politiques, des opérations militaires, de la police civile, de l'assistance électorale, des droits de l'homme, du développement, de l'assistance humanitaire, des réfugiés et personnes déplacées, de l'information, de la logistique, des finances et du recrutement.

Des ajustement structurels sont également requis dans d'autres secteurs du Département des opérations de maintien de la paix, en particulier à la Division du personnel militaire et de la police civile, qui devrait être scindée en deux divisions, et à la Division de l'administration et de la logistique des missions, qui devrait elle aussi être scindée en deux. Le Groupe des enseignements tirés de l'expérience des missions devrait être renforcé et rattaché au Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix. Il faut aussi renforcer les services de planification et d'appui en matière d'information au Siège, ainsi que certaines unités du Département des affaires politiques, en particulier le Groupe électoral. À l'extérieur du Secrétariat, il faut renforcer les moyens dont dispose le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour planifier et appuyer les composantes des opérations de paix ayant trait aux droits de l'homme.

Il faudrait envisager de créer au Département des opérations de maintien de la paix un troisième poste de sous-secrétaire général, le titulaire de l'un des trois postes ayant le titre de sous-secrétaire général principal et exerçant les fonctions d'adjoint du Secrétaire général adjoint.

#### **Adapter les opérations de paix à l'âge de l'information (par. 246 à 264)**

Le recours à des technologies d'information modernes judicieusement utilisées est l'un des instruments clefs de la réalisation d'un grand nombre des objectifs indiqués plus haut; toutefois, des insuffisances d'ordre stratégique, méthodologique et pratique font obstacle à leur utilisation efficace. En particulier, il n'a pas été établi au Siège de responsabilités centrales quant à la stratégie et la politique applicables pour l'application de ces technologies aux opérations de paix. Il faudrait confier cette fonction, dans le domaine de la paix et de la sécurité, à un haut fonctionnaire qui travaillerait dans le cadre du Système de forces et moyens en attente, des homologues étant désignés dans les bureaux des représentants spéciaux du Secrétaire général pour chaque opération de paix des Nations Unies.

Il faudrait aussi mettre en place, à l'intention du Siège et des missions sur le terrain, un réseau Extranet mondial pour les opérations de paix, qui permettrait aux missions d'avoir accès, entre autres, aux bases de données et analyses du Système de forces et moyens en attente ainsi qu'aux enseignements tirés de l'expérience des missions.

#### **Application des recommandations : les défis à relever (par. 265 à 280)**

Le Groupe estime que ces recommandations entrent parfaitement dans le cadre de ce que l'on peut raisonnablement attendre des États Membres de l'Organisation. L'application de certaines d'entre elles exigera certes que l'Organisation soit dotée de ressources supplémentaires, mais cela ne veut nullement dire que le meilleur moyen de résoudre les problèmes de l'Organisation consiste simplement à y affecter davantage de ressources. En vérité, l'allocation de fonds ou de ressources ne peut en aucun cas se substituer aux modifications importantes qu'il est impératif d'apporter à la culture de l'Organisation.

Le Groupe d'étude exhorte le Secrétariat à s'inspirer des initiatives prises par le Secrétaire général pour tendre la main aux institutions de la société civile, en ayant constamment à l'esprit que l'Organisation des Nations Unies qu'ils servent est l'organisation universelle par excellence. Les peuples du monde entier sont

parfaitement en droit de considérer l'ONU comme *leur* organisation et donc à porter un jugement sur ses activités et ceux qui les exécutent.

Par ailleurs, la qualité du personnel est extrêmement variable et les fonctionnaires eux-mêmes sont les premiers à le reconnaître : les meilleurs d'entre eux sont confrontés à une charge de travail déraisonnable pour compenser les insuffisances de ceux qui sont moins compétents qu'eux. Tant que l'Organisation ne fera pas le nécessaire pour devenir une véritable méritocratie, elle ne pourra stopper l'hémorragie de personnel qualifié, parmi les jeunes en particulier. De plus, les personnes qualifiées ne trouveront aucun attrait à travailler pour elle. Si les responsables à tous les niveaux, à commencer par le Secrétaire général et ses collaborateurs, ne s'attaquent pas sérieusement à ce problème en toute priorité, pour récompenser le mérite et écarter le personnel incompetent, des ressources supplémentaires seront gaspillées et il sera impossible de mettre en place des réformes durables.

Les États Membres conviennent eux aussi qu'ils doivent s'interroger sur leur propre manière de procéder et leurs méthodes de travail. Il incombe aux membres du Conseil de sécurité, par exemple, et aux États Membres dans leur ensemble, de donner une expression concrète à leurs déclarations et résolutions, comme l'a fait par exemple la délégation du Conseil qui s'est rendue à Jakarta et Dili lorsqu'a éclaté la crise au Timor oriental l'an dernier. On ne saurait trouver de meilleur exemple de ce que peut être le Conseil de sécurité lorsqu'il décide de passer à l'action.

Les membres du Groupe d'étude exhortent les dirigeants du monde entier rassemblés à l'occasion du Sommet du Millénaire pour renouveler leur attachement aux idéaux des Nations Unies, à s'engager en même temps à doter l'Organisation des Nations Unies de moyens renforcés pour qu'elle puisse s'acquitter pleinement de la mission qui est en fait sa véritable raison d'être : aider les populations en butte à des conflits et maintenir ou rétablir la paix.

La recherche d'un consensus sur les recommandations à présenter dans ce rapport a amené les membres du Groupe d'étude à se forger une idée commune de l'Organisation des Nations Unies, tendant une main ferme et secourable pour aider réellement une population, un pays ou une région à éviter que n'éclate un conflit ou à faire cesser la violence, et d'un Représentant spécial du Secrétaire général qui a mené à bonne fin sa mission et donné au peuple d'un pays la possibilité d'accomplir lui-même ce qui auparavant, était hors de sa portée : instaurer et consolider la paix, trouver la voie de la réconciliation, renforcer la démocratie, garantir le respect des droits de l'homme. Ce à quoi nous aspirons, avant tout, c'est à une Organisation des Nations Unies qui ait non seulement la volonté mais aussi les moyens de répondre aux espérances qu'elle a fait naître et de justifier la confiance que place en elle l'immense majorité des hommes.

## I. Impératif du changement

1. L'Organisation des Nations Unies a été fondée, selon sa Charte, pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre ». Relever ce défi constitue la fonction la plus importante de l'Organisation et, dans une large mesure, le critère par rapport auquel elle est jugée par les peuples au service desquels elle se trouve. Au cours des 10 dernières années, l'ONU a connu plusieurs échecs face à ce défi, et elle n'est guère en mesure de faire mieux aujourd'hui. À moins de changements institutionnels importants, d'un appui financier plus solide et d'un engagement renouvelé de la part de ses membres, l'ONU n'aura pas les moyens, dans les mois et les années qui viennent, d'exécuter les tâches cruciales de maintien et de consolidation de la paix que les États Membres lui confient. Il est certes beaucoup de tâches que les forces de maintien de la paix de l'ONU ne devraient pas se voir demander d'accomplir, et beaucoup d'endroits où elles ne devraient pas être déployées. Mais une fois que l'ONU envoie ses forces quelque part pour y soutenir la paix, ces forces devraient être en mesure d'affronter sur place les forces rémanentes de la guerre et de la violence avec les moyens et la volonté de les vaincre.

2. Le Secrétaire général a demandé au Groupe d'étude sur les opérations de paix – dont les membres ont l'expérience de divers aspects de la prévention des conflits et du maintien et de la consolidation de la paix – d'évaluer les insuffisances du système actuel et de lui faire des recommandations franches, précises et réalistes en vue de le modifier. Nos recommandations ne sont pas seulement axées sur les aspects politiques ou stratégiques, mais aussi sur les déficiences opérationnelles et organisationnelles.

3. Pour que ses actions préventives réussissent à réduire les tensions et à prévenir les conflits, le Secrétaire général doit bénéficier d'un appui politique manifeste, solide et soutenu de la part des États Membres. Pour qu'une force de maintien de la paix atteigne son objectif, les meilleures intentions du monde ne sauraient remplacer l'élément essentiel à son succès : la crédibilité que donne la capacité d'action. L'ONU en a fait l'expérience à maintes reprises au cours des 10 dernières années. Mais la force à elle seule ne saurait engendrer la paix; elle ne peut qu'ouvrir un espace dans lequel la paix pourra être édiflée.

4. En d'autres termes, appui politique, déploiement rapide d'une force solide pouvant adopter une attitude de fermeté et stratégie rationnelle de consolidation de la paix sont les conditions essentielles au succès des opérations complexes qui pourront être lancées à l'avenir. Toutes les recommandations figurant dans le présent rapport visent, en quelque sorte, à permettre de réunir ces trois conditions. L'impératif du changement s'est imposé avec d'autant plus de force au vu des derniers événements survenus en Sierra Leone et face à la perspective redoutable d'un élargissement des opérations des Nations Unies en République démocratique du Congo.

5. Ces changements – essentiels certes – n'auront aucune incidence durable si les États Membres ne prennent au sérieux la responsabilité qui est la leur d'entraîner et d'équiper leurs propres forces et de les doter d'un mandat leur permettant d'agir collectivement, afin qu'ensemble, elles puissent affronter avec succès les menaces à la paix. Ils doivent faire preuve de la volonté politique nécessaire pour apporter à l'Organisation un appui politique, financier et opérationnel dès lors qu'ils ont décidé d'agir dans le cadre des Nations Unies – si l'on veut assurer la crédibilité de l'Organisation en tant que force de paix.

6. Les recommandations que présente le Groupe d'étude s'efforcent d'allier principes et pragmatisme, tout en respectant l'esprit et la lettre de la Charte des Nations Unies et les rôles respectifs des organes délibérants de l'Organisation. Elles se fondent sur les prémisses ci-après:

a) C'est aux États Membres qu'incombe la responsabilité fondamentale du maintien de la paix et de la sécurité internationale et le renforcement – qualitatif comme quantitatif – de l'appui fourni au système des Nations Unies pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine;

b) Il est crucial que le Conseil de sécurité assigne des mandats clairs et crédibles aux missions et les dote de ressources adéquates;

c) Le système des Nations Unies doit centrer son action sur la prévention des conflits et intervenir très rapidement chaque fois que cela est possible;

d) Il faut améliorer la collecte et l'analyse des informations au Siège, et notamment renforcer le dispositif d'alerte rapide qui permet de déceler ou de

reconnaître la menace ou le risque de conflit ou de génocide;

e) Il est essentiel que le système des Nations Unies, dans tous les aspects des activités concernant la paix et la sécurité, se conforme aux normes et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire, et en favorise l'application;

f) Il faut doter l'Organisation de la capacité de contribuer à la consolidation de la paix, aussi bien avant qu'après les conflits, de manière véritablement intégrée;

g) Il est essentiel d'améliorer la planification au Siège (y compris la planification pour imprévus) des opérations de paix;

h) Il faut admettre que si l'Organisation a acquis des compétences considérables dans le domaine de la planification, de la mise sur pied et de l'exécution des opérations de maintien de la paix classiques, elle ne possède pas encore la capacité nécessaire pour le déploiement rapide d'opérations plus complexes, ni les moyens de les appuyer comme il convient;

i) Il faut que le Siège nomme des chefs et directeurs de missions hautement qualifiés qui, dans le cadre de mandats précis, jouiront d'une plus grande flexibilité et d'une plus large autonomie et devront rendre compte des dépenses engagées et des résultats obtenus;

j) Il est impératif de fixer et de respecter des normes élevées de compétence et d'intégrité pour les personnels au Siège et sur le terrain, qui doivent recevoir la formation et l'appui nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches et progresser dans leur carrière, en s'inspirant des pratiques modernes de gestion qui récompensent le mérite et sanctionnent l'incompétence;

k) Il est essentiel de tenir les fonctionnaires du Siège et les fonctionnaires sur le terrain responsables, à titre personnel, de l'exécution des tâches qui leur sont confiées, tout en reconnaissant qu'ils doivent être dotés des responsabilités, des pouvoirs et des ressources correspondantes.

7. Dans le présent rapport, le Groupe d'étude a étudié les nombreux aspects du système des Nations Unies où un changement s'impose impérativement. Ses recommandations constituent, à son avis, le seuil

minimum nécessaire pour faire du système des Nations Unies une institution du XXI<sup>e</sup> siècle, efficace, opérationnelle.

8. Les critiques sévères que contient le rapport sont le fruit de l'expérience collective du Groupe d'étude ainsi que des entretiens que ses membres ont eus avec des responsables à tous les échelons du système des Nations Unies. Plus de 200 personnes ont été interviewées par le Groupe d'étude ou lui ont apporté leur contribution par écrit. Au nombre des sources, il faut citer les missions permanentes des États Membres, y compris les États membres du Conseil de sécurité ; le Comité spécial des opérations de maintien de la paix et le personnel des départements chargés des questions relatives à la paix et à la sécurité du Siège des Nations Unies à New York, de l'Office des Nations Unies à Genève, du siège du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du siège d'autres fonds et programmes de l'ONU; de la Banque mondiale ainsi que du personnel de toutes les opérations de paix des Nations Unies en cours.

## **II. Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix**

9. Le système des Nations Unies – États Membres, Conseil de sécurité, Assemblée générale et Secrétariat – doit s'engager en faveur d'opérations de paix avec prudence, en réfléchissant honnêtement sur le bilan des opérations menées au cours de la dernière décennie. Il doit modifier en conséquence la doctrine sur laquelle sont fondées ces opérations, affiner ses mécanismes d'analyse et de prise de décisions pour répondre à la conjoncture actuelle et anticiper les exigences de l'avenir, et mobiliser la créativité, l'imagination et la volonté nécessaires pour trouver d'autres solutions face à des situations dans lesquelles les forces de maintien de la paix ne peuvent intervenir ou ne devraient pas être impliquées.

### **A. Définition des éléments des opérations de paix**

10. Les opérations de paix des Nations Unies font appel à trois activités principales : la prévention des conflits et le rétablissement de la paix, le maintien de

la paix et la consolidation de la paix. La prévention à long terme des conflits s'intéresse à leurs sources structurelles afin de fonder la paix sur des bases solides. Lorsque ces bases s'effritent, l'action préventive s'efforce de les renforcer, généralement sous forme d'initiatives diplomatiques. Une telle action exige par définition l'adoption d'un profil bas; en cas de succès, elle peut même passer inaperçue.

11. Le rétablissement de la paix vise les conflits en cours et s'efforce de les désamorcer par la diplomatie et la médiation. Les médiateurs peuvent être des envoyés de gouvernements, de groupes d'État, d'organisations régionales ou de l'Organisation des Nations Unies : ils peuvent aussi être des groupes gouvernementaux et non officiels, comme cela a été le cas par exemple, lors des négociations ayant abouti à un accord de paix au Mozambique. Le rétablissement de la paix peut même être l'oeuvre d'une personnalité éminente, agissant à titre individuel.

12. Les opérations de maintien de la paix, lancées il y a 50 ans, ont connu au cours de la dernière décennie une évolution rapide : fondées sur le modèle classique, essentiellement militaire, d'observation du cessez-le-feu et de séparation des forces à l'issue de guerres inter-États, elles ont intégré au fil des ans un ensemble complexe d'éléments, civils et militaires, associant leurs efforts pour édifier la paix au lendemain de guerres civiles qui laissent de dangereuses séquelles.

13. La consolidation de la paix est un terme d'origine plus récente qui, au sens où l'entend le présent rapport, définit l'action menée après les conflits, en vue de reconstituer des bases propres à affermir la paix et de fournir les moyens d'édifier sur ces bases quelque chose de plus que la simple absence de guerre. Ainsi la consolidation de la paix recouvre, sans se limiter à elles, les activités de réintégration d'anciens combattants dans la société civile, le renforcement de l'état de droit (par exemple par le biais de la formation et de la restructuration de la police locale et de la réforme du système judiciaire et pénal); l'amélioration du respect des droits de l'homme par le biais de la surveillance, de l'éducation, de l'ouverture d'enquêtes sur les mauvais traitements passés et présents; la fourniture d'une assistance technique pour un développement démocratique (notamment une assistance pour l'organisation d'élections et un appui aux médias libres); et la mise en oeuvre de techniques de règlement des conflits et de réconciliation.

14. Pour être efficace, cette action doit être complétée par des activités d'appui à la lutte contre la corruption, l'exécution de programmes de déminage de caractère humanitaire, la promotion d'activités d'éducation et de lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/ sida) ainsi que contre d'autres maladies transmissibles.

## **B. Les leçons du passé**

15. Les succès discrets enregistrés par la diplomatie préventive à court terme et le rétablissement de la paix par des moyens pacifiques sont souvent, comme on l'a fait observer, invisibles sur le plan politique. Des envoyés et représentants personnels ou des représentants spéciaux du Secrétaire général ont parfois complété les initiatives diplomatiques des États Membres et, parfois, pris des initiatives qu'il était difficile aux États Membres de prendre. À titre d'exemples d'initiatives de ce type (tirés des activités de rétablissement de la paix aussi bien que de diplomatie préventive), on peut citer la conclusion d'un cessez-le-feu lors de la guerre entre la République islamique d'Iran et l'Iraq en 1988, la libération des derniers otages occidentaux détenus au Liban en 1991, et l'initiative qui a permis d'éviter la guerre entre la République islamique d'Iran et l'Afghanistan en 1998.

16. Ceux qui préconisent une action axée sur les causes sous-jacentes des conflits font valoir que les initiatives de ce type liées à des situations de crise se révèlent souvent insuffisantes ou trop tardives. Mais, lancées plus tôt, les initiatives diplomatiques peuvent se heurter au refus d'un gouvernement qui ne voit pas l'imminence du problème ou refuse de l'admettre, ou est peut être lui-même une partie du problème. Il faut donc adopter des stratégies préventives à long terme pour compléter les initiatives à court terme.

17. Jusqu'à la fin de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont été pour la plupart des missions classiques de surveillance du cessez-le-feu sans responsabilité directe en matière de consolidation de la paix. La « stratégie d'entrée » ou suite d'événements et décisions aboutissant à un déploiement était simple : guerre, cessez-le-feu, invitation à en surveiller l'application, et déploiement d'observateurs ou d'unités militaires, tandis que se poursuivaient les efforts pour parvenir à un règlement politique. Les besoins en matière de renseignements étaient aussi assez simples et les dangers que couraient

les troupes relativement faibles. Mais les activités de maintien de la paix classiques, qui traitent des symptômes plutôt que des sources du conflit, n'ont pas de stratégie intégrée de sortie et le rétablissement de la paix qui y est associé progresse souvent lentement. En conséquence, des forces de maintien de la paix classiques sont en place depuis 10, 20, 30 et même 50 ans (comme à Chypre, au Moyen-Orient et en Inde/Pakistan). Comparées à des opérations plus complexes, elles sont relativement peu onéreuses et sur le plan politique, il est plus facile de les maintenir que de les retirer. Mais elles sont aussi plus difficiles à justifier à moins d'être assorties d'une action sérieuse et soutenue de consolidation de la paix qui cherche à transformer un accord de cessez-le-feu en accord de paix durable.

18. Depuis la fin de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix ont été souvent associées à une mission de consolidation dans le cadre d'opérations de paix complexes déployées dans un contexte de conflit interne. Ce contexte est cependant influencé par des acteurs extérieurs qui, à leur tour, influent sur lui : protecteurs politiques; marchands d'armes; acheteurs de produits d'exportation illicite; puissances régionales qui font entrer leurs propres forces en lice; et États voisins qui accueillent des réfugiés parfois systématiquement contraints de fuir leurs foyers. Lourds de telles conséquences au-delà des frontières du fait de protagonistes nationaux et extérieurs, ces conflits ont souvent un caractère « transnational » marqué.

19. Les dangers et les coûts qu'entraînent des opérations qui doivent se déployer dans un tel contexte sont bien plus grands que ceux qu'entraînent les opérations de maintien de la paix classiques. De plus, la complexité des tâches assignées à ces missions et la volatilité de la situation sur le terrain tendent à augmenter de pair. Depuis la fin de la guerre froide, des missions aussi complexes et aussi dangereuses ont été la règle plutôt que l'exception : les missions des Nations Unies ont eu pour tâche d'escorter des convois de secours dans des endroits où la situation en matière de sécurité était si dangereuse que les opérations humanitaires ne pouvaient se poursuivre sans faire courir de grands risques au personnel; elles ont reçu mandat de protéger des victimes civiles de conflits en des endroits où les victimes potentielles couraient les plus grands dangers, et de contrôler les armes lourdes possédées par les parties locales quand ces armes

étaient utilisées pour menacer la mission comme la population locale. Dans deux situations extrêmes, elles se sont vu confier le maintien de l'ordre et l'administration du pays lorsque les autorités locales n'existaient pas ou n'étaient pas en mesure d'exercer leurs fonctions.

20. Personne ne pouvait s'attendre que ces missions soient aisées à accomplir. Au départ, les années 90 offraient des perspectives plus positives : les opérations de mise en oeuvre des accords de paix étaient limitées dans le temps et non d'une durée indéterminée, et l'organisation d'élections nationales dans de bonnes conditions paraissait offrir une stratégie de sortie toute faite. Mais depuis lors, les opérations des Nations Unies ont tendance à intervenir dans des situations où aucune des parties ne peut prétendre à la victoire, soit qu'on se trouve dans une impasse sur le plan militaire, soit que des pressions de la communauté internationale aient mis fin aux hostilités, mais en tout état de cause le conflit subsiste. La mise en place des opérations des Nations Unies se fait donc moins dans des situations d'après conflit qu'elle ne se fait pour créer de telles situations. Autrement dit, les opérations visent à détourner du domaine militaire le conflit non terminé et les motivations personnelles, politiques ou autres qui le sous-tendaient pour les infléchir vers le domaine politique, et ce, d'une manière durable.

21. Comme l'Organisation n'a pas été longue à s'en rendre compte, les parties locales signent des accords de paix pour des raisons très diverses, qui ne sont pas toutes propices à la paix. Des « fauteurs de troubles » – des groupes (y compris des signataires) qui renient leurs engagements ou cherchent par d'autres moyens à saper un accord de paix par la violence – se sont opposés à la mise en oeuvre des accords de paix au Cambodge, ont plongé l'Angola, la Somalie et la Sierra Leone à nouveau dans la guerre civile et orchestré le massacre de pas moins de 800 000 personnes au Rwanda. L'Organisation doit être prête à affronter avec succès de tels groupes, dès lors qu'elle entend enregistrer des succès durables en matière de maintien de la paix ou de consolidation de la paix dans des situations de conflit interne ou transnational.

22. Il ressort d'un nombre toujours plus élevé de rapports concernant de tels conflits que les fauteurs de troubles potentiels sont d'autant plus incités à renier des accords de paix qu'ils peuvent compter sur une source indépendante de revenus qui permette de payer des soldats, d'acheter des armes et d'enrichir des chefs

de faction et qui peut même avoir été le motif de la guerre. Comme des événements récents l'attestent, la paix ne peut être durable lorsque pareils revenus proviennent du trafic illicite de stupéfiants, de pierres précieuses ou d'autres marchandises de grande valeur.

23. Les États voisins peuvent encore compliquer davantage les choses en fermant les yeux sur la contrebande qui permet de financer la poursuite du conflit, en servant d'intermédiaires ou en fournissant des bases pour les combattants. Pour être en mesure de contrecarrer l'action de tels voisins, une opération de paix doit être assurée d'un solide appui politique, logistique et/ou militaire d'un ou de plusieurs grands pays ou de grandes puissances régionales. L'importance de cet appui devra être à la mesure de la difficulté de l'opération.

24. Au nombre des autres facteurs qui influent sur la difficulté de la mise en oeuvre de la paix, on retiendra en premier lieu les origines du conflit. Elles peuvent se situer dans le domaine économique (par exemple, des questions relatives à la pauvreté, à la répartition des richesses, à la discrimination ou à la corruption), ou dans le domaine politique (la lutte pure et simple pour le pouvoir), ou être liées à des questions de ressources et d'environnement (lutte pour des ressources en eau rares), des questions ethniques ou religieuses, ou encore à des violations flagrantes des droits de l'homme. Les objectifs de caractère politique ou économique sont susceptibles de mieux se prêter à un compromis que les objectifs se situant dans le domaine du partage des ressources, de l'ethnicité ou de la religion. En deuxième lieu, la complexité du processus de négociation et de mise en oeuvre de la paix tend à être proportionnelle au nombre de parties locales et au degré de divergence des objectifs poursuivis (par exemple, certains peuvent préconiser l'unité, et d'autres la séparation). En troisième lieu, l'importance des pertes en vies humaines, des déplacements de population et des dommages causés à l'infrastructure aura des incidences sur l'importance des doléances suscitées par la guerre et, partant, sur le degré de difficulté de la réconciliation, celle-ci exigeant qu'il soit remédié aux violations des droits de l'homme et qu'une solution soit trouvée pour faire face aux coûts et à la complexité de la reconstruction.

25. Un environnement relativement moins dangereux, où il n'y a que deux parties, également éprises de paix, dont les objectifs sont concurrents mais accordés à la situation, qui ne disposent pas de sources illicites de

revenus et dont les voisins et les protecteurs sont attachés à la paix, constitue un environnement assez propice. Dans des environnements moins propices, plus dangereux, où il y a au moins trois parties, inégalement attachées à la paix, dont les objectifs sont divergents, qui disposent de sources autonomes de revenus et d'armes et dont les voisins sont disposés à acheter, vendre et accepter en transit des marchandises illicites, les missions des Nations Unies risquent de mettre en péril non seulement leur personnel, mais également la paix elle-même, à moins de s'acquitter de leurs tâches avec la compétence et l'efficacité que la situation exige et d'être assurées du ferme soutien d'une grande puissance.

26. Il est capital que les négociateurs, le Conseil de sécurité, les responsables de la planification des missions au Secrétariat de l'ONU et ceux qui participent à des missions sachent bien auquel de ces environnements politiques ou militaires ils vont avoir affaire, comprennent que, sitôt arrivés sur place, l'environnement peut se dérober sous leurs pas et aient une idée claire de ce qu'ils envisagent de faire en pareil cas. Chacun de ces éléments doit être intégré dans une stratégie d'entrée et donc dans la décision elle-même qui interviendra sur le point de savoir si une opération est faisable et devrait même être entreprise.

27. À cet égard, il est tout aussi important de déterminer dans quelle mesure les autorités locales sont aptes et disposées à prendre des décisions difficiles mais nécessaires en matière politique et économique et à participer à la mise en place de processus et mécanismes de règlement des différends internes en sorte d'empêcher la violence ou la reprise du conflit. Il s'agit là de facteurs sur lesquels une mission et l'Organisation n'ont guère de prise; pourtant, l'existence d'un tel environnement coopératif joue un rôle déterminant dans le succès d'une opération de paix.

28. Lorsqu'une opération de paix complexe est entreprise, il appartient aux membres des forces de maintien de la paix de garantir un environnement local sûr aux fins de la consolidation de la paix, tout comme il appartient au personnel chargé de consolider la paix d'appuyer les changements politiques, sociaux et économiques garants d'un environnement sûr qui soit autonome. Seul un tel environnement offre aux forces de maintien de la paix la possibilité d'un retrait dans de bonnes conditions, à moins que la communauté internationale n'accepte la perspective de voir le conflit

reprennent après le retrait de ses forces. L'expérience nous enseigne que les personnels militaire et civil chargés respectivement du maintien et de la consolidation de la paix sont des partenaires indissociables dans le cadre d'opérations complexes, les seconds ne pouvant s'acquitter de leurs tâches sans le soutien des premiers, et les premiers ne pouvant se retirer sans l'appui des seconds.

### C. Implications pour l'action préventive

29. Les opérations de paix des Nations Unies n'ont concerné qu'un tiers des situations de conflit apparues dans les années 90. Étant acquis que même des mécanismes beaucoup plus perfectionnés en vue de la mise sur pied et du soutien des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne permettront pas au système des Nations Unies de déployer de telles opérations dans toutes les situations de conflit en tout point du globe, il est urgent que l'ONU et les États Membres mettent en place un système plus efficace de prévention durable des conflits. De toute évidence, la prévention est de loin préférable pour ceux qui autrement devraient endurer les conséquences de la guerre, et pour la communauté internationale, c'est une option moins coûteuse qu'une intervention militaire, les secours humanitaires d'urgence ou les travaux de reconstruction à l'issue d'une guerre. Comme le Secrétaire général le fait observer dans le récent rapport qu'il a établi en vue du Sommet du millénaire (A/54/2000), « chaque étape franchie sur la voie de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique marque un progrès dans le sens de la prévention des conflits ». Dans de nombreux cas de conflit interne, « la pauvreté s'accompagne de clivages ethniques ou religieux », dans lesquels les droits de minorités « ne sont pas suffisamment respectés [et] les institutions de l'État ne font pas à ces [groupes] une place suffisante ». Des stratégies préventives durables doivent, dans de tels cas, contribuer à « promouvoir les droits de l'homme, protéger les droits des minorités et mettre en place des institutions politiques dans lesquelles tous les groupes sont représentés... [I]l faut que chaque groupe se convainque que l'État appartient à tous. »

30. Le Groupe d'étude tient à féliciter l'Équipe spéciale pour la paix et la sécurité constituée au sein du Secrétariat pour les travaux qu'elle mène dans le domaine de la prévention à long terme, en particulier

l'idée que les organismes des Nations Unies qui s'occupent des questions de développement devraient considérer l'action humanitaire et le développement sous l'angle de la prévention des conflits et faire de la prévention à long terme un des axes majeurs de leurs programmes, en adaptant à cet effet des instruments comme les bilans communs de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

31. Pour permettre à l'Organisation de mieux anticiper sur d'éventuelles situations d'urgence complexes et donc d'oeuvrer dans le domaine de la prévention à court terme, il y a environ deux ans, les départements du Siège qui font partie du Comité exécutif pour la paix et la sécurité ont créé le Cadre interinstitutionnel/ interdépartemental de coordination dont font partie à l'heure actuelle 10 départements, fonds, programmes et organismes. L'élément moteur, qui est l'Équipe du Cadre, se réunit chaque mois au niveau des directeurs pour faire le point sur les zones menacées, planifier les réunions d'examen de pays (ou de situation) et identifier les mesures préventives à prendre. Le mécanisme du Cadre a amélioré les contacts entre les départements, mais il n'a pas acquis de savoir systématique et ne fait pas de planification stratégique. Cela pourrait expliquer la difficulté qu'éprouve le Secrétariat à convaincre les États Membres de la nécessité de traduire concrètement leur attachement déclaré à des mesures de prévention des conflits à court terme et à long terme par un soutien politique et financier adéquat. Dans l'intervalle, les rapports annuels du Secrétaire général pour 1997 et 1999 (A/52/1 et A/54/1) ont mis l'accent expressément sur la prévention des conflits. La Commission Carnegie sur la prévention des conflits et l'Association des États-Unis pour les Nations Unies, entre autres, ont réalisé aussi des études intéressantes sur la question. Par ailleurs, plus de 400 fonctionnaires de l'ONU ont suivi une formation systématique dans le domaine de l'« alerte avancée » à l'École des cadres des Nations Unies, à Turin.

32. La prévention à court terme est tributaire de l'envoi de missions d'établissement des faits et autres initiatives importantes du Secrétaire général. Toutefois, l'action préventive bute généralement sur deux grands obstacles. En premier lieu, il y a le souci légitime et compréhensible des États Membres, en particulier ceux qui sont petits et vulnérables, de voir respecter leur souveraineté. Les initiatives que peuvent prendre un autre État Membre, surtout un voisin plus puissant, ou

une organisation régionale dominée par un de ses membres, sont de nature à aviver ce souci. Un État en proie à des difficultés internes serait plus disposé à accepter des ouvertures du Secrétaire général, compte tenu de l'indépendance reconnue de sa charge et de l'autorité morale que celle-ci lui confère, ainsi que de la lettre et de l'esprit de la Charte, qui fait obligation au Secrétaire général de proposer son assistance et aux États Membres de donner à l'Organisation « pleine assistance », comme précisé notamment au paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte. Les missions d'établissement des faits sont un instrument qui facilite l'offre de bons offices du Secrétaire général.

33. Le second obstacle qui peut entraver l'efficacité de l'action préventive est constitué par l'écart existant entre les prises de position verbales et l'appui financier et politique donné à la prévention. L'Assemblée du millénaire offre à tous les intéressés l'occasion de réévaluer leur engagement dans ce domaine et d'examiner les recommandations en matière de prévention contenues dans le rapport du millénaire et les observations formulées récemment par le Secrétaire général à la deuxième séance publique du Conseil de sécurité sur la prévention des conflits. À cette occasion, le Secrétaire général a souligné la nécessité de renforcer la collaboration entre le Conseil de sécurité et les autres organes principaux des Nations Unies sur les questions liées à la prévention des conflits et sur les moyens de collaborer plus étroitement avec des acteurs autres que les États, notamment les entreprises, pour éviter les conflits ou les désamorce.

#### **34. Résumé des principales recommandations concernant l'action préventive :**

**a) Le Groupe d'étude fait siennes les recommandations du Secrétaire général ayant trait à la prévention des conflits contenues dans le rapport du millénaire et dans les observations qu'il a formulées à la deuxième séance publique du Conseil de sécurité sur la prévention des conflits en juillet 2000, en particulier l'appel qu'il a lancé à « tous ceux qui s'occupent de prévention des conflits et de développement – l'ONU, les institutions de Bretton Woods, les gouvernements et les organisations de la société civile – [pour qu'ils s'attaquent] à ces problèmes de façon plus cohérente »;**

**b) Le Groupe d'étude encourage le Secrétaire général à dépêcher plus fréquemment des missions d'établissement des faits dans les zones de tension et souligne l'obligation qu'ont les États Membres, au titre du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte, de donner « pleine assistance » à de telles activités de l'Organisation.**

#### **D. Implications pour la stratégie de consolidation de la paix**

35. Le Conseil de sécurité et le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale ont tous deux constaté et reconnu que la consolidation de la paix était un élément important des opérations de maintien de la paix et contribuait pour beaucoup à leur succès. Ainsi, dans une déclaration de son Président adoptée le 29 décembre 1998, le Conseil de sécurité a encouragé le Secrétaire général à « envisager la possibilité de mettre en place des structures de consolidation de la paix après les conflits dans le cadre des efforts accomplis par le système des Nations Unies pour parvenir à un règlement pacifique durable des différends... ». Pour sa part, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, dans le rapport qu'il a présenté plus tôt en 2000, a souligné qu'il importait de définir explicitement et d'identifier clairement les diverses composantes d'un programme de consolidation de la paix avant de les intégrer dans le mandat d'opérations de paix complexes, afin de permettre ensuite à l'Assemblée générale d'examiner s'il est opportun de continuer à appuyer des éléments clefs du programme de consolidation de la paix lorsqu'une opération complexe arrive à son terme.

36. Des bureaux d'appui aux programmes de consolidation de la paix ou des bureaux politiques de l'ONU peuvent être créés pour faire suite à une opération de paix, comme au Tadjikistan ou en Haïti, ou indépendamment d'une telle opération, comme au Guatemala ou en Guinée-Bissau. De tels bureaux, qui collaborent à la fois avec les services gouvernementaux et avec des entités non gouvernementales, contribuent à la consolidation de la paix après les conflits, et conjuguent leurs efforts à ceux des organismes de développement de l'ONU qui sont déjà sur place et qui s'efforcent de rester neutres tout en s'attaquant aux causes du conflit.

37. Pour être efficaces, les programmes de consolidation de la paix requièrent la participation

active des parties locales, qui doit être multidimensionnelle. Premièrement, toutes les opérations de paix devraient être dotées de moyens suffisants pour que les conditions de vie des gens dans la zone de la mission s'améliorent sensiblement, et ce, assez tôt après la mise en place de la mission. Une somme représentant un faible pourcentage des fonds alloués à la mission devrait être mise à la disposition du chef de mission pour financer des « projets à impact rapide » ayant pour objectif d'apporter de réelles améliorations aux conditions de vie des populations, ce qui contribuerait à rendre la nouvelle mission plus crédible. Le coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire de l'équipe de pays de l'ONU déjà en place, qui ferait office de conseiller principal pour ces projets, devrait s'assurer que les dépenses sont justifiées et que les projets n'entrent pas en concurrence avec d'autres programmes de développement ou d'aide humanitaire.

38. Deuxièmement, la tenue d'élections « libres et régulières » devrait être considérée comme faisant partie intégrante du processus général de renforcement des institutions d'un pays. Or, il n'est possible d'engager un processus électoral que si l'on arrive à convaincre les populations qui se relèvent d'une guerre que les élections constituent un mécanisme approprié et crédible leur permettant, mieux que la lutte armée, de se faire entendre. Les élections doivent donc s'appuyer sur un processus plus large de démocratisation et d'organisation de la société civile qui comprenne la mise en place d'une administration civile efficace fondée sur le respect des droits humains fondamentaux, faute de quoi elles ne servent qu'à légitimer le pouvoir tyrannique exercé par la majorité, ou risquent d'être annulées par un coup de force après le départ de la mission de paix.

39. Troisièmement, les observateurs de police civile des Nations Unies ne remplissent pas leur mission de consolidation de la paix s'ils se contentent de constater les abus et autres comportements inacceptables des membres de la police locale ou de chercher à décourager de tels comportements par leur simple présence – ce qui est la conception classique, quelque peu étroite du rôle de la police civile. Aujourd'hui, les membres de la police civile peuvent être chargés de réformer, d'instruire et de réorganiser les forces de police locales pour qu'elles observent les normes internationales en matière d'exercice d'une police démocratique et de respect des droits de l'homme, tout en ayant la capacité d'intervenir efficacement en cas de

troubles civils et de se défendre. Il faut aussi que les tribunaux devant lesquels la police locale défère les criminels présumés et le système pénitentiaire établi par la loi soient politiquement impartiaux et ne subissent ni pressions ni menaces. Lorsqu'on décide d'inclure des experts internationaux – pénalistes, criminologues et spécialistes des droits de l'homme – ainsi qu'une composante de police civile dans une mission de consolidation de la paix, il faut prévoir des effectifs suffisants si l'on veut renforcer l'état de droit et les institutions sur lesquelles il se fonde. Quand il y va de la justice, de la réconciliation et de la lutte contre l'impunité, le Conseil de sécurité devrait autoriser de tels experts, ainsi que des enquêteurs et des médecins légistes, à participer aux interpellations et au jugement des personnes inculpées de crimes de guerre, afin d'aider les tribunaux pénaux internationaux à s'acquitter de leur mandat.

40. Alors qu'une telle démarche semble aller de soi, il est arrivé, au cours des 10 dernières années, que le Conseil de sécurité ait autorisé le déploiement d'une composante de police forte de plusieurs milliers de personnes dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, mais ait hésité à doter la même mission ne serait-ce que de 20 ou 30 pénalistes. En outre, le rôle que doit jouer aujourd'hui la police civile doit être mieux compris et faire l'objet d'une réflexion plus poussée. Il faut que l'Organisation revoie de fond en comble la façon dont elle conçoit ce rôle et dont elle utilise les forces de police civile dans les opérations de paix. Promouvoir l'état de droit et le respect des droits de l'homme exige un travail d'équipe et une approche coordonnée et collégiale, s'appuyant sur une riche palette de compétences : pénalistes, criminologues et spécialistes des droits de l'homme et de l'exercice de la police.

41. Quatrièmement, la composante droits de l'homme d'une opération de paix est un élément décisif de la consolidation de la paix. Les fonctionnaires de l'ONU spécialistes des droits de l'homme peuvent jouer un rôle de premier plan, en contribuant par exemple à la mise en oeuvre d'un programme général de réconciliation nationale. Toutefois, cette composante n'a pas toujours reçu l'appui politique et administratif qui s'imposait, et les autres composantes n'ont pas toujours clairement compris sa fonction. Le Groupe d'étude tient donc à souligner qu'il importe de sensibiliser les personnels militaires, civils et de police aux questions relatives aux droits de l'homme et aux

dispositions pertinentes du droit international humanitaire. À cet égard, le Groupe d'étude prend note avec satisfaction de la circulaire du Secrétaire général datée du 6 août 1999 intitulée « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies » (ST/SGB/1999/13).

42. Cinquièmement, la composante désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants – qui est indispensable si l'on veut rétablir la stabilité et éviter les risques de reprise du conflit – apporte une contribution directe à la sécurité publique et à l'état de droit. Mais l'objectif fondamental de cette composante ne peut être atteint tant que ses trois volets n'ont pas été réalisés. Les soldats démobilisés (qui ne se laissent presque jamais complètement désarmer) sont généralement enclins à recourir à la violence s'ils n'ont pas de moyens de subsistance légitimes, c'est-à-dire s'ils ne peuvent se réinsérer dans l'économie locale. Or, le volet réinsertion est uniquement financé à l'aide de contributions volontaires, dont le montant est souvent très inférieur aux besoins.

43. Au cours des 10 dernières années, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ont fait partie intégrante d'au moins 15 opérations de maintien de la paix. Plus de 12 organismes et programmes des Nations Unies, ainsi que des organisations non gouvernementales internationales et locales, financent ces programmes. Il semble donc indispensable, compte tenu notamment du grand nombre d'acteurs qui participent à la planification et à l'exécution de ces programmes, qu'un coordonnateur soit nommé au sein du système des Nations Unies.

44. Pour que les programmes de consolidation de la paix portent leurs fruits, il faut aussi que les activités très diverses qu'ils comportent soient coordonnées. De l'avis du Groupe d'étude, l'ONU devrait être chargée de la coordination des activités de la communauté des donateurs entrant dans le cadre de la consolidation de la paix. Il lui semble aussi qu'il serait très utile de créer une capacité institutionnelle permanente et consolidée au sein du système des Nations Unies, et estime que c'est au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, en sa qualité de Président du Comité exécutif pour la paix et la sécurité qu'il faudrait confier la responsabilité de coordonner toutes les activités de consolidation de la paix. Le Groupe d'étude appuie par ailleurs les efforts actuellement menés conjointement par le Département des affaires politiques et le

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en vue de renforcer la capacité de l'ONU dans ce domaine. En effet, la consolidation de la paix est une combinaison d'activités politiques et d'activités de développement qui, toutes, s'attaquent aux causes du conflit.

45. Le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Département des affaires de désarmement, le Bureau des affaires juridiques, le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat aux droits de l'homme, le HCR, le Représentant spécial du Secrétaire général pour la protection des enfants en période de conflit armé et le Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité sont représentés au Comité exécutif – auquel le Groupe de la Banque mondiale a également été invité à participer – et qui constitue de ce fait l'instance idéale pour ce qui est de la formulation de stratégies de consolidation de la paix.

46. Toutefois, la formulation de stratégies doit être distincte de leur mise en oeuvre et il convient de procéder à une division rationnelle des tâches entre les différents membres du Comité exécutif. De l'avis du Groupe d'étude, le PNUD a un potentiel inexploité dans ce domaine, et est le mieux placé pour diriger, en coopération avec les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies et la Banque mondiale, la mise en oeuvre des activités de consolidation de la paix. Le Groupe d'étude recommande donc que le Comité exécutif propose au Secrétaire général une série de mesures propres à renforcer la capacité de l'ONU d'élaborer des stratégies de consolidation de la paix et d'exécuter des programmes s'inscrivant dans le cadre de ces stratégies. Le Comité exécutif devrait aussi définir des critères permettant de déterminer dans quels cas il est utile de nommer un envoyé politique de haut vol ou un représentant du Secrétaire général pour donner plus de visibilité et de poids politique aux activités de consolidation de la paix dans une région ou un pays qui se relève d'un conflit.

#### **47. Résumé des principales recommandations concernant la consolidation de la paix :**

**a) Une somme représentant un faible pourcentage du budget prévu pour la première année de la mission devrait être mise à la disposition du représentant du Secrétaire général**

**ou de son représentant spécial pour financer, en suivant les conseils du coordonnateur résident de l'équipe de pays de l'ONU, des projets à impact rapide dans la zone d'opérations de la mission;**

**b) Le Groupe d'étude recommande que l'Organisation revoie de fond en comble l'utilisation des forces de police civile, des autres éléments d'appui à l'état de droit et des spécialistes des droits de l'homme dans les opérations de paix complexes, afin de mettre davantage l'accent sur le renforcement de l'état de droit et le respect des droits de l'homme après les conflits;**

**c) Le Groupe d'étude recommande que les organes délibérants inscrivent au budget statuaire des opérations de paix complexes des programmes de démobilisation et de réinsertion dès la première phase des opérations, afin de favoriser la dissolution rapide des factions belligérantes et de réduire les risques de reprise du conflit;**

**d) Le Groupe d'étude recommande que le Comité exécutif pour la paix et la sécurité examine et propose au Secrétaire général une série de mesures visant à renforcer la capacité permanente de l'ONU d'élaborer des stratégies de consolidation de la paix et d'exécuter des programmes dans le cadre de ces stratégies.**

## **E. Implications pour la doctrine et la stratégie de maintien de la paix**

48. Le Groupe d'étude convient que l'accord des parties locales, l'impartialité et la limitation de l'emploi de la force aux cas de légitime défense demeurent les principes de base du maintien de la paix. Toutefois, l'expérience récente a montré que, dans le cas de conflits internes/transnationaux, l'accord des parties peut faire l'objet de diverses manœuvres. Ainsi, une partie peut accepter une présence de l'ONU uniquement pour gagner du temps et réorganiser ses forces, puis se rétracter lorsque l'opération de maintien de la paix ne sert plus ses intérêts. D'autres peuvent chercher à limiter la liberté de mouvement d'une opération, violer délibérément les termes d'un accord ou le dénoncer purement et simplement. Par ailleurs, même lorsque les dirigeants d'une faction s'engagent fermement à faire la paix, leurs forces ne sont pas toujours aussi disciplinées que les armées classiques avec lesquelles les membres des opérations

traditionnelles de maintien de la paix collaborent; en outre, ces forces peuvent se diviser en plusieurs factions qui n'existaient pas lors de la signature de l'accord de paix en vertu duquel la mission de l'ONU a été créée, et les conséquences qui en résultent n'avaient pas été envisagées dans l'accord en question.

49. Dans le passé, l'ONU s'est souvent trouvée démunie face à ce type de problèmes. Toutefois, le présent rapport part de l'hypothèse qu'elle doit être en mesure de le faire. Une fois qu'une mission a été mise en place, les soldats de la paix des Nations Unies doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et remplir leur mission, ce qui signifie que les unités militaires de l'ONU doivent être en mesure de se défendre, de défendre d'autres composantes de la mission et d'assurer l'exécution du mandat de celle-ci. Les règles d'engagement devraient non seulement permettre aux contingents de riposter au coup par coup, mais les autoriser à lancer des contre-attaques assez vigoureuses pour faire taire les tirs meurtriers dirigés contre des soldats des Nations Unies ou les personnes qu'ils sont chargés de protéger et, dans les situations particulièrement dangereuses, à ne pas laisser l'initiative à leurs attaquants.

50. Dans le contexte de telles opérations, on entend par impartialité l'adhésion aux principes consacrés par la Charte et aux objectifs d'un mandat qui repose sur ces principes. Ainsi, être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, ce qui relèverait plutôt d'une politique d'apaisement. Si l'on se place d'un point de vue moral, les parties, dans certains cas, ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur, l'autre la victime; l'emploi de la force n'est alors pas seulement justifié sur le plan opérationnel, c'est une obligation morale. Si le génocide rwandais a fait tant de victimes, c'est en partie parce que la communauté internationale n'a pas utilisé ou renforcé l'opération alors déployée dans le pays pour combattre un mal évident. Depuis lors, le Conseil de sécurité a établi, dans sa résolution 1296 (2000), que les pratiques consistant à prendre délibérément pour cible des civils et à refuser au personnel humanitaire le libre accès à ces derniers en période de conflit armé pouvaient constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales et s'est déclaré disposé, dans de telles situations, à adopter les mesures appropriées. Si une opération de paix des Nations Unies se trouve déjà sur place, c'est

elle qui sera chargée de mettre en oeuvre ces mesures; elle devrait donc être préparée à une telle éventualité.

51. De son côté, le Secrétariat devrait se garder de fonder ses prévisions sur des hypothèses trop optimistes dans les situations où le comportement passé des acteurs locaux peut laisser présager le pire. Il faudrait donc spécifier, dans le mandat de toute opération, si elle est autorisée à employer la force, auquel cas elle devrait être dotée d'effectifs plus nombreux et mieux équipés. Elle serait certes plus coûteuse mais constituerait une menace plus crédible, et donc plus dissuasive, que la présence symbolique et non menaçante qui caractérise les opérations de maintien de la paix classiques. Dans le cas des opérations complexes, la taille de la force et sa configuration ne devraient laisser aucun doute dans l'esprit des auteurs de troubles quant aux intentions de l'Organisation. En outre, ces opérations devraient être dotées de services de renseignements et d'autres moyens qui leur permettraient d'organiser leur défense face à des adversaires violents.

52. Tout État Membre qui consent à fournir des contingents à une opération de ce type doit aussi être prêt à assumer d'éventuelles pertes en vies humaines dans le cadre de l'exécution de son mandat. Or, si les États Membres hésitent souvent à prendre un tel risque, et c'est de plus en plus le cas depuis les difficiles missions du milieu des années 90, c'est parce qu'ils ne sont pas certains que la défense de leurs intérêts nationaux justifie un tel risque que, d'ailleurs, ils n'arrivent pas toujours à bien cerner. Aussi, lorsqu'il demande aux États Membres de fournir des contingents, le Secrétaire général doit être en mesure de démontrer que les pays qui répondent à son appel, voire tous les États Membres, ont tout intérêt à participer à la gestion et au règlement du conflit, ne serait-ce que parce qu'ils appartiennent à une organisation dont la vocation est de rétablir la paix. Pour ce faire, le Secrétaire général devrait pouvoir présenter aux fournisseurs potentiels de contingents une évaluation des risques qui indique quels sont les enjeux de la guerre ou de la paix dans le cas considéré, et contienne une analyse des capacités et des objectifs des parties locales, ainsi qu'une estimation des ressources financières indépendantes auxquelles celles-ci ont accès et de l'incidence que ces ressources peuvent avoir sur le maintien de la paix. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat doivent aussi gagner la confiance des pays fournissant des contingents en les

assurant que la stratégie et le concept des opérations d'une nouvelle mission ont été bien conçus et que leurs contingents militaires ou leurs forces de police pourront compter sur un encadrement compétent et un commandement efficace.

53. Le Groupe d'étude souligne que les Nations Unies ne font pas la guerre. Lorsqu'il a fallu prendre des mesures coercitives, elles ont toujours été confiées à des coalitions d'États volontaires, avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte.

54. La Charte encourage expressément la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales pour régler les conflits et établir et maintenir la paix et la sécurité. L'Organisation des Nations Unies participe activement, avec de bons résultats, à de nombreux programmes de coopération dans les domaines de la prévention des conflits, du rétablissement de la paix, des élections et de l'assistance électorale, de la surveillance du respect des droits de l'homme et de l'action humanitaire, ainsi qu'à d'autres activités de consolidation de la paix après les conflits dans différentes parties du monde. Toutefois, dans le domaine des opérations de maintien de la paix, la prudence semble être de rigueur dans la mesure où les moyens et capacités militaires sont inégalement répartis dans le monde et où, dans les zones de tension, les troupes sont souvent moins bien préparées aux exigences des opérations de maintien de la paix modernes que dans d'autres régions. Pour permettre à des soldats de la paix de toutes les régions de participer à une opération des Nations Unies ou mettre sur pied une opération de maintien de la paix régionale sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité, il faudrait fournir aux organisations régionales et sous-régionales des services de formation, du matériel, un appui logistique et d'autres ressources.

**55. Résumé des principales recommandations concernant la doctrine et la stratégie de maintien de la paix : une fois déployés, les soldats de la paix des Nations Unies doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et efficacité; ils doivent aussi, grâce à des règles d'engagement fermes, être en mesure de se défendre et de défendre d'autres composantes de la mission et l'exécution du mandat de celle-ci contre ceux qui reviennent sur les engagements qu'ils ont pris en vertu d'un accord de paix ou qui, de toute autre façon, cherchent à y porter atteinte par la violence.**

## **F. Des mandats clairs, crédibles et réalistes**

56. En tant qu'organe politique, le Conseil de sécurité recherche le consensus, même si ses décisions ne doivent pas nécessairement être prises à l'unanimité. Mais le consensus exige des compromis qui nuisent parfois à la précision, et l'ambiguïté qui en résulte peut avoir des conséquences sérieuses sur le terrain si le mandat est interprété de façon différente par divers éléments de l'opération ou si on a l'impression, dans la zone de mission, que le Conseil n'est pas vraiment résolu à faire appliquer la paix, ce qui encourage les fauteurs de trouble. L'ambiguïté peut aussi avoir pour effet de gommer des divergences qui refont leur apparition plus tard, en situation de crise, et entravent alors l'efficacité du Conseil. Tout en reconnaissant que les compromis politiques sont utiles dans bien des cas, le Groupe considère qu'en l'occurrence le Conseil a tout intérêt à être clair, surtout pour des opérations qui comportent de grands risques. Le Groupe d'étude est convaincu que le Conseil ferait mieux de s'abstenir plutôt que d'exposer les personnels des missions au danger en leur donnant des instructions qui manquent de clarté.

57. Souvent, la première ébauche des missions de maintien de la paix est le fait des négociateurs, au moment où ils s'efforcent de parvenir à un accord de paix et envisagent d'en confier la mise en oeuvre à l'ONU. Bien qu'il s'agisse pour la plupart de négociateurs éminemment qualifiés, il est peu probable qu'ils sachent avec précision ce dont les soldats, les policiers, le personnel des organisations humanitaires ou les conseillers électoraux travaillant dans une mission des Nations Unies ont besoin. Et les négociateurs qui sont extérieurs à l'ONU en savent encore beaucoup moins. Pourtant, ces dernières années, le Secrétariat a dû exécuter des mandats élaborés ailleurs, auxquels le Conseil n'a apporté que des changements mineurs.

58. Le Secrétariat doit être en mesure de bien faire comprendre au Conseil de sécurité que les demandes adressées à l'Organisation concernant la mise en oeuvre d'accords de cessez-le-feu ou d'accords de paix doivent répondre à un certain nombre de conditions minimales avant que le Conseil ne charge des forces placées sous le commandement des Nations Unies d'en assurer la mise en oeuvre. Au nombre de ces

conditions, on citera : la présence de conseillers/observateurs aux négociations de paix; la conformité des accords aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire; l'assurance que les tâches imparties aux Nations Unies sont réalisables (l'appui devant être fourni localement est précisé), qu'elles contribuent à l'élimination des causes du conflit ou ménagent le répit nécessaire pour que d'autres puissent le faire. La qualité des conseils fournis aux négociateurs étant fonction de la connaissance de la situation sur le terrain, le Secrétaire général devrait être autorisé à prélever des ressources sur le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix, afin de conduire une enquête préliminaire dans la zone où la mission doit être déployée.

59. Lorsqu'il fournit des conseils sur les besoins des missions, le Secrétariat doit veiller à ne pas arrêter le niveau des forces et d'autres ressources en fonction de ce qu'il considère politiquement acceptable pour le Conseil. En pratiquant ce type d'autocensure, non seulement le Secrétariat se place en situation d'échec, mais il s'expose aussi à devenir le bouc émissaire. S'il est vrai que les chances de voir se concrétiser une mission sont moindres lorsque les estimations de dépenses correspondent à des normes opérationnelles élevées, il ne faudrait pas que les États Membres s'imaginent rendre service à des pays en difficulté lorsqu'ils dotent les missions de moyens insuffisants; il est plus probable, en effet, qu'en agissant de la sorte ils gaspillent ressources humaines, temps et argent.

60. De plus, le Groupe d'étude estime que tant que le Secrétaire général n'a pas obtenu des États Membres l'engagement ferme qu'ils fourniront les contingents nécessaires à l'efficacité d'une opération donnée, la mission ne devrait pas être mise en place. En déployant des forces insuffisantes et donc incapables d'affermir une paix fragile, on suscite des espoirs voués à être déçus dans des populations qui viennent de sortir de la guerre ou sont encore aux prises avec un conflit, et on risque de jeter le discrédit sur le système des Nations Unies tout entier. Dans de telles circonstances, le Groupe d'étude est convaincu que le Conseil de sécurité devrait garder à l'état de projet les résolutions qui prévoient le déploiement d'effectifs assez nombreux dans le cadre d'une opération de maintien de la paix jusqu'à ce que le Secrétaire général ait reçu des États Membres l'assurance qu'ils mettraient les contingents nécessaires à la disposition de l'ONU.

61. Il existe plusieurs moyens de pallier cette difficulté, notamment en améliorant, au stade de l'élaboration du mandat, la coordination et la consultation entre les États susceptibles de fournir des contingents et les membres du Conseil de sécurité. On pourrait utilement institutionnaliser la procédure par laquelle le Conseil de sécurité consulte les pays qui fournissent des contingents, en créant un organe subsidiaire comme prévu à l'Article 29 de la Charte. Les États Membres qui fournissent des unités militaires constituées à telle ou telle opération devraient être systématiquement invités à assister aux séances d'information que le Secrétariat organise à l'intention du Conseil de sécurité sur des situations de crise susceptibles de mettre en danger la sécurité des personnels de la mission ou sur toute modification ou réinterprétation d'un mandat dans le sens du recours à la force.

62. Enfin, il faut se féliciter de l'évolution positive que dénotent le souhait exprimé par le Secrétaire général d'assurer davantage de protection aux civils en situation de conflit armé ainsi que les mesures prises par le Conseil qui tendent à autoriser explicitement les Casques bleus à protéger les civils dans les situations de conflit. On pourrait présumer en effet que les soldats ou les policiers de la paix qui assistent à des exactions contre la population civile devraient être autorisés à y mettre fin, dans la mesure de leurs moyens, au nom des principes fondamentaux de l'ONU et, comme indiqué dans le rapport de la Commission d'enquête indépendante sur le Rwanda, en tenant compte du fait que « la présence des Nations Unies dans une zone de conflit suscite chez les civils une attente de protection » (S/1999/1257, p. 55).

63. Le Groupe d'étude n'est toutefois pas convaincu qu'il soit possible ou souhaitable d'envisager un mandat général sur ce point. Il y a actuellement dans les zones de mission de l'ONU des centaines de milliers de civils exposés aux risques de violences et les forces déployées ne suffiraient pas à protéger ne serait-ce qu'une petite partie d'entre eux, même si elles en recevaient l'ordre. En promettant d'assurer une telle protection, les Nations Unies suscitent de grands espoirs, qui risquent d'être invariablement déçus étant donné le grand décalage qui peut exister entre l'objectif poursuivi et les ressources disponibles pour l'atteindre. Si une opération a pour mandat de protéger des civils, elle doit nécessairement être dotée des ressources dont

elle a besoin pour s'acquitter de cette partie de sa mission.

#### **64. Résumé des principales recommandations concernant les mandats :**

**a) Le Groupe d'étude recommande qu'avant d'accepter de déployer une opération portant sur la mise en oeuvre d'un accord de cessez-le-feu ou d'un accord de paix, le Conseil de sécurité s'assure que l'accord en question réponde à certaines conditions minimales, concernant notamment sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, la faisabilité des tâches envisagées et les délais prévus;**

**b) Le Conseil de sécurité devrait garder à l'état de projet les résolutions prévoyant le déploiement d'effectifs assez nombreux jusqu'à ce que le Secrétaire général ait reçu des États Membres l'assurance qu'ils fourniraient les contingents et autres éléments d'appui indispensables, notamment en matière de consolidation de la paix;**

**c) Le Conseil de sécurité devrait, dans ses résolutions, doter des moyens nécessaires les opérations qui sont déployées dans des situations potentiellement dangereuses, et prévoir notamment une chaîne de commandement bien définie et présentant un front uni;**

**d) Lorsqu'il s'agit d'élaborer ou de modifier le mandat d'une mission, le Secrétariat doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre, et les pays qui se sont engagés à fournir des unités militaires devraient être invités à assister aux séances d'information que le Secrétariat organise à l'intention du Conseil sur des questions touchant à la sécurité de leur personnel, en particulier lorsque le recours à la force est envisagé.**

#### **G. Capacités en matière de collecte et d'analyse d'informations et de planification stratégique**

65. Pour que l'ONU puisse appliquer une approche stratégique à la prévention des conflits, au maintien de la paix et à la consolidation de la paix, il faut que les départements du Secrétariat qui ont compétence en matière de paix et de sécurité collaborent plus

étroitement. Pour ce faire, et appuyer ainsi le travail du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, instance décisionnelle de haut niveau chargée des questions relatives à la paix et à la sécurité, ils auront besoin d'outils plus performants pour la collecte et l'analyse d'informations.

66. Le Comité exécutif pour la paix et la sécurité est l'un des quatre comités sectoriels établis par le Secrétaire général dans le cadre de la réforme qu'il a entreprise au début de 1997 (voir A/51/829, sect. A). Les autres comités sont compétents, respectivement, pour les affaires économiques et sociales, les activités de développement et les affaires humanitaires. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est membre des quatre comités. Ces comités, auxquels sont dévolus des pouvoirs de décision et des fonctions de coordination, ont été constitués de manière à faciliter une gestion plus concertée et plus coordonnée des activités des départements de l'Organisation. Présidé par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, le Comité exécutif pour la paix et la sécurité a favorisé l'échange d'informations et la coopération entre les départements, mais de l'aveu même de ses membres, il n'est pas encore devenu l'organe de décision prévu dans le programme de réformes de 1997.

67. Le niveau actuel des effectifs au Secrétariat et le volume de travail dans le secteur de la paix et de la sécurité sont tels qu'une planification des politiques au niveau des départements est pratiquement impossible. Bien que la plupart des départements représentés au Comité exécutif pour la paix et la sécurité aient un service de planification ou d'élaboration des politiques, ils tendent à être absorbés par la gestion du quotidien. Pourtant, à moins de disposer d'une capacité réelle de collecte et d'analyse d'informations, le Secrétariat restera une institution à la remorque des événements, incapable de les anticiper, et le Comité exécutif pour la paix et la sécurité ne sera pas en mesure de remplir le rôle pour lequel il a été créé.

68. Le Secrétaire général et les membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité doivent pouvoir compter, au Secrétariat, sur une capacité spécialisée, qui serait chargée de recueillir un maximum de renseignements sur les situations de conflit, de diffuser largement ces renseignements, de produire des analyses et d'élaborer des stratégies à long terme. Cette capacité n'existe pas actuellement. Le Groupe d'étude propose donc de créer un secrétariat à l'information et à l'ana-

lyse stratégique (SIAS), qui dépendrait du Comité exécutif pour la paix et la sécurité.

69. Le SIAS serait constitué pour l'essentiel d'éléments provenant des différents services départementaux chargés de l'analyse de l'information et des politiques en matière de paix et de sécurité, notamment le Groupe de l'analyse des politiques et le Centre de situation du Département des opérations de maintien de la paix; le Groupe de la planification des politiques du Département des affaires politiques; le Groupe de l'élaboration des politiques du Bureau de la coordination des affaires humanitaires; et la Section de l'analyse des médias du Département de l'information.

70. Il faudrait recruter des effectifs supplémentaires pour doter le SIAS de compétences qui n'existent pas ailleurs dans le système ou dont les structures existantes ne peuvent pas se passer. Ainsi, il faudrait recruter un responsable (avec rang de directeur), une petite équipe d'analystes militaires, des spécialistes de la police et des analystes fonctionnels hautement qualifiés, qui seraient responsables de la conception et de la gestion des bases de données du SIAS, lesquelles devraient être accessibles au Siège, dans les bureaux extérieurs et dans les missions.

71. Le SIAS entretiendrait des liens étroits avec le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général; la Division des interventions d'urgence du PNUD; le Groupe de la consolidation de la paix (voir par. 239 à 243); le Groupe de l'analyse de l'information du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (qui gère le site Relief Web); les bureaux de liaison à New York du Haut Commissariat aux droits de l'homme et du Haut Commissariat pour les réfugiés; le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité et le Service du suivi, de la gestion de la base de données et de l'information du Département des affaires de désarmement. Il faudrait inviter le Groupe de la Banque mondiale à rester en liaison avec le SIAS par l'intermédiaire d'éléments comme ceux de l'Unité de situation postconflictuelle.

72. En tant que service interdépartemental, le SIAS serait utile aux membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité tant à court terme qu'à long terme. Il permettrait de renforcer les fonctions du Centre de situation, grâce aux informations à jour qu'il recueillerait sur l'activité des missions ou sur des événements de portée mondiale. Il pourrait attirer

l'attention des membres du Comité exécutif sur les signes avant-coureurs d'une crise et les informer en utilisant des techniques de présentation modernes. Il pourrait servir de centre d'analyse pour les questions intéressant plusieurs départements et élaborer des rapports sur ces questions à l'intention du Secrétaire général. Enfin, en fonction des missions ou des crises en cours, des intérêts des organes délibérants ou des apports des membres du Comité exécutif, le SIAS pourrait gérer l'ordre du jour du Comité exécutif, appuyer ses délibérations et contribuer à en faire l'organe décisionnel envisagé dans le programme de réformes initial du Secrétaire général.

73. Le SIAS devrait pouvoir faire appel aux éléments les plus qualifiés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, afin d'affiner les analyses qu'il consacre à une région ou à une situation donnée. Il pourrait rendre compte au Secrétaire général et aux membres du Comité exécutif des efforts déployés par les Nations Unies et d'autres partenaires afin de s'attaquer aux causes et aux symptômes de conflits en cours ou naissants, et devrait être capable d'évaluer l'utilité et les conséquences d'une intervention plus poussée de l'ONU. Il devrait établir la documentation de base qui servira aux équipes spéciales intégrées dont le Groupe recommande la création (voir par. 198 à 217) pour planifier et appuyer les opérations de maintien de la paix. Une fois qu'une opération est mise sur pied, il devrait continuer de fournir des analyses et de gérer les échanges d'informations entre la mission et les équipes spéciales intégrées.

74. Le SIAS devrait créer, gérer et utiliser des bases de données communes et intégrées qui, progressivement, se substitueraient à la masse de messages chiffrés, de rapports de situation quotidiens et des points de presse quotidiens, ainsi qu'aux contacts informels que les responsables de secteur et les décideurs entretiennent actuellement avec des collègues bien informés afin de se tenir au courant des événements qui se produisent dans leur domaine de compétence. Avec les précautions voulues, ces bases de données pourraient être rendues accessibles aux utilisateurs d'un Intranet consacré aux opérations de paix (voir par. 255 et 256). Ces bases de données, accessibles au Siège comme sur le terrain grâce aux réseaux de communication à large bande dont le prix ne cesse de baisser, révolutionneraient la manière dont l'Organisation engrange des connaissances et analyse les grandes questions ayant trait à la paix et la sécurité.

Le SIAS serait aussi appelé à se substituer au Cadre interdépartemental de coordination.

**75. Résumé des principales recommandations concernant la gestion de l'information et l'analyse stratégique : le Secrétaire général devrait créer un organe, dénommé ci-après le Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS), pour répondre aux besoins des membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité en matière d'analyse et d'information; le SIAS serait administré conjointement par le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix, auxquels il rendrait compte.**

## **H. Problèmes posés par la mise en place d'une administration civile transitoire**

76. Jusqu'à la mi-1999, l'ONU n'avait mené qu'une poignée d'opérations sur le terrain comportant des éléments d'une administration civile ou de supervision d'une telle administration. En juin 1999 cependant, le Secrétariat a reçu pour instruction de mettre en place une administration civile transitoire au Kosovo et, trois mois plus tard, il a été chargé d'une mission similaire au Timor oriental. Les efforts déployés par l'ONU pour mettre sur pied et mener à bien ce type d'opérations transparaissent dans les sections du présent rapport consacrées au déploiement rapide ainsi qu'aux effectifs et à la structure du Siège.

77. Les problèmes que posent ces opérations et les responsabilités qu'elles impliquent sont tout à fait spécifiques : aucune autre opération ne doit définir et faire respecter la loi, mettre en place des services de douane et un régime douanier, fixer la fiscalité applicable aux entreprises et aux personnes physiques et collecter l'impôt, attirer des investissements étrangers, se prononcer sur des différends en matière de biens mobiliers et accorder des indemnités pour dommages de guerre, reconstruire et assurer le bon fonctionnement de l'ensemble des services destinés aux collectivités, créer un système bancaire, faire fonctionner les écoles et payer les enseignants, et assurer le ramassage des ordures, le tout dans une société ravagée par la guerre, et au moyen de contributions volontaires, étant donné que le budget affecté aux missions, même aux missions « d'administration transitoire », ne prévoit pas le financement des administrations locales. De plus, les missions d'administration civile transitoire doivent

également essayer de reconstruire la société civile et de promouvoir le respect des droits de l'homme alors que les griefs sont nombreux et les rancunes profondément enracinées.

78. Ces divers problèmes s'inscrivent cependant dans une problématique plus générale, à savoir si c'est effectivement à l'ONU de jouer un tel rôle et, dans l'affirmative, si ce rôle doit être considéré comme un élément des opérations de paix ou être assumé par une autre structure. Il est certes possible que le Conseil de sécurité ne confie plus de telles missions à l'Organisation, mais il est tout aussi vrai que personne ne s'attendait à ce qu'il le fasse pour le Kosovo et le Timor oriental. Il existe toujours des conflits dans certains États, et l'instabilité est difficile à prévoir, de sorte qu'en dépit d'une ambivalence manifeste des États Membres et du Secrétariat, il se pourrait fort bien que d'autres missions d'administration civile soient menées à l'avenir, et dans les mêmes conditions d'urgence. Le Secrétariat se trouve donc face à un dilemme : soit partir du principe qu'une administration transitoire, par définition, n'implique qu'une responsabilité transitoire, ne pas se préparer à de futures missions et, par conséquent, les mener dans de mauvaises conditions s'il est de nouveau appelé à le faire, soit bien se préparer et, de ce fait, être de plus en plus fréquemment appelé à en mener. Une chose est cependant certaine : si le Secrétariat estime qu'à l'avenir de telles missions seront la règle plutôt que l'exception, il est alors indispensable de créer, au sein du système des Nations Unies, une structure à laquelle en confier la responsabilité. Dans l'intervalle, le Département des opérations de maintien de la paix doit continuer à assumer ce rôle.

79. Quoi qu'il en soit, les missions d'administration civile transitoire sont confrontées à un problème auquel il est urgent d'apporter une réponse, à savoir celui du « droit applicable ». Dans les deux régions où l'ONU assume désormais la responsabilité de la justice et de la police, l'infrastructure juridique et judiciaire locale était inexistante, non opérationnelle, ou faisait l'objet d'intimidation de la part d'éléments armés. De plus, dans les deux cas, la législation et le système juridique en vigueur avant le conflit étaient remis en question ou rejetés par des groupes clefs de la population considérés comme les victimes des conflits.

80. Même si le choix du code pénal local paraissait s'imposer, il n'en faudrait pas moins que les juristes attachés à la mission se familiarisent suffisamment

avec celui-ci et les procédures associées pour être en mesure de poursuivre et de juger les affaires devant les tribunaux, ce qui, en raison des différences de langue, de culture, de coutume et d'expérience, pourrait facilement demander six mois ou plus. Que faire dans l'intervalle? L'ONU n'a pour l'instant pas de réponse à cette question. Par ailleurs, il se peut que de puissantes factions politiques locales profitent de cette période d'apprentissage pour mettre en place leurs propres administrations parallèles, et que les syndicats du crime exploitent sans se priver tout vide juridique ou policier qu'ils peuvent trouver.

81. Ces tâches auraient été beaucoup plus faciles à exécuter si la mission avait pu disposer d'une ensemble type de règles juridiques et judiciaires qui auraient servi à titre intérimaire de code juridique, et auquel le personnel aurait été formé au préalable, en attendant d'apporter une réponse définitive à la question du « droit applicable ». Bien que rien ne soit en cours à ce sujet dans les services du Conseil juridique de l'ONU, les entretiens avec des universitaires ont montré que l'on avait quelque peu progressé en dehors de l'ONU en vue de régler ce problème, compte tenu en particulier de l'existence des principes, principes juridiques, codes et procédures contenus dans plusieurs dizaines de conventions et de déclarations internationales concernant les droits de l'homme, le droit humanitaire ainsi que les principes directeurs applicables à la police, à la magistrature et au système pénal.

82. Le but de ces recherches est de parvenir à élaborer un code qui énonce les principes de base du droit et de la procédure afin d'assurer le respect de la légalité, de faire appel à des juristes internationaux et de se fonder sur des normes acceptées au plan international pour des crimes tels que meurtres, viols, incendies volontaires, enlèvements et violences graves. Il est probable qu'un tel « code type » ne couvrira pas le droit des biens, mais au moins il permettra aux membres de la mission de l'ONU de poursuivre efficacement ceux qui se seront rendus coupables d'avoir incendié la maison de leurs voisins, en attendant de pouvoir régler la question du point de vue du droit des biens.

**83. Résumé des principales recommandations concernant l'administration civile transitoire : Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire général invite un groupe de juristes internationaux, y compris d'experts connaissant les opérations de**

**l'ONU dont le mandat prévoit la mise en place d'une administration transitoire, à déterminer dans quelle mesure il serait possible et utile d'élaborer un code pénal, y compris d'éventuelles variantes régionales, destiné à être utilisé de façon temporaire par les opérations de l'ONU en attendant le rétablissement de l'état de droit et des capacités locales en matière de police.**

### **III. Capacités de l'ONU à mener une opération rapidement et efficacement**

84. De nombreux observateurs se sont interrogés sur les raisons pour lesquelles tellement de temps s'écoulait entre le moment où le Conseil de sécurité adoptait une résolution et celui où la mission de l'ONU se déployait pleinement. Ces raisons sont multiples. L'ONU n'a pas d'armée permanente ni de force de police permanente conçue pour intervenir sur le terrain. Il n'existe pas non plus de corps de réserve dans lequel puiser pour désigner les principaux responsables d'une mission : représentant spécial du Secrétaire général et chef de mission, commandant de la force, responsable de la police, directeur de l'Administration, etc., de sorte qu'elle ne commence à les rechercher que lorsqu'elle en a un besoin urgent. Le système de forces et moyens en attente actuellement en vigueur, qui concerne les effectifs militaires, de police et civils susceptibles d'être fournis par les gouvernements, n'est pas encore une source fiable de personnel. Le stock de matériel essentiel provenant des grandes missions organisées au milieu des années 90, qui se trouve à la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie), a été largement utilisé pour répondre aux besoins créés par la brusque augmentation récente du nombre de missions, et il n'existe toujours pas de mécanisme budgétaire pour le reconstituer rapidement. Le mécanisme de passation des marchés, qui est fondé sur l'efficacité par rapport au coût et la responsabilité financière, n'est peut-être pas adapté aux missions compte tenu de la nécessité absolue d'intervenir rapidement et d'être crédible. Le besoin de mécanismes permanents pour le recrutement de personnel civil dans les domaines technique et d'appui est admis depuis longtemps, mais n'a débouché sur rien de concret jusqu'à présent. Enfin, le Secrétaire général n'a pas, pour l'essentiel, le pouvoir d'acquérir le matériel et de recruter le personnel nécessaires et de les

prépositionner afin de pouvoir assurer le déploiement rapide d'une opération avant que le Conseil de sécurité n'adopte la résolution créant cette mission, même si celle-ci paraît très probable.

85. En d'autres termes, seules sont remplies un petit nombre des conditions de base indispensables à l'obtention et au déploiement rapide des ressources humaines et matériel nécessaires à l'organisation de toute opération de paix complexe.

#### **A. Ce qu'implique un « déploiement rapide et efficace »**

86. Les comptes rendus du Conseil de sécurité, les rapports du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de même que les responsables des missions, les représentants du Secrétariat et les représentants des États Membres que le Groupe a rencontrés reconnaissent tous que l'ONU doit renforcer sensiblement sa capacité à exécuter rapidement et efficacement de nouvelles opérations. Pour cela, elle doit d'abord adopter un certain nombre de paramètres de base permettant de définir ce que l'on entend par « rapidité » et par « efficacité ».

87. Les 6 à 12 semaines qui suivent un accord de cessez-le-feu ou de paix constituent souvent la période la plus critique pour l'instauration d'une paix stable et la crédibilité d'une opération de maintien de la paix. Toute perte de crédibilité ou d'élan politique au cours de cette période sera souvent très difficile à rattraper. Le calendrier de déploiement devrait donc être établi en conséquence. Toutefois, il ne suffit pas de déployer rapidement le personnel militaire, de police civile et civil pour contribuer à consolider une paix fragile et à établir la crédibilité d'une opération : il faut en plus que ces personnels aient les moyens d'accomplir leur travail. Pour cela, il leur faut des équipements (matériel et appui logistique), des moyens financiers (liquidités pour l'achat des biens et des services) des informations (formation et réunions d'information), et une stratégie opérationnelle. Dans certains cas, il faut en outre que la mission ait un « centre de gravité » militaire et politique suffisant pour lui permettre d'anticiper et de surmonter les hésitations que pourraient avoir une ou plusieurs parties en ce qui concerne la poursuite du processus de paix.

88. Le calendrier fixé pour un déploiement rapide et efficace sera bien entendu fonction des conditions

politico-militaires propres à chaque situation d'après conflit. Néanmoins, la première mesure à prendre pour renforcer la capacité de l'ONU à intervenir rapidement doit être de fixer un délai maximum que l'Organisation doit s'efforcer de ne pas dépasser. Comme il n'existe rien de tel actuellement, le Groupe propose que l'ONU acquière la capacité de déployer pleinement une opération « classique » de maintien de la paix dans les 30 jours qui suivent l'adoption de la résolution pertinente par le Conseil de sécurité, et dans les 90 jours pour des missions complexes. Dans ce dernier cas, le quartier général de la mission devrait être installé et fonctionner pleinement dans un délai de 15 jours.

89. Pour être en mesure de respecter ce calendrier, le Secrétariat aura besoin d'au moins un des éléments suivants : a) une réserve permanente de personnel militaire, de police civile et civil, d'équipements et de ressources financières; b) des capacités en attente extrêmement fiables, auxquelles il peut être fait appel avec un très bref préavis; ou c) un temps suffisant pour acquérir ces ressources, ce qui implique la capacité à prévoir et planifier de nouvelles missions potentielles et à engager les premières dépenses pour ces missions plusieurs mois à l'avance. Un certain nombre de recommandations du Groupe d'étude concernent le renforcement des capacités d'analyse du Secrétariat et l'adaptation de ces capacités au processus de planification des missions, de façon à ce que l'ONU soit mieux préparée à mener d'éventuelles nouvelles opérations. Toutefois, il n'est pas toujours possible de prévoir longtemps à l'avance le déclenchement d'une guerre ou la conclusion d'une paix. En fait, l'expérience montre que c'est même rarement le cas. Par conséquent, le Secrétariat doit être en mesure de maintenir un certain niveau de préparation, autorisé par la création de nouvelles capacités permanentes et le renforcement des capacités en attente existantes, afin d'être prêt à faire face à des imprévus.

90. De nombreux États Membres se sont prononcés contre la création d'une armée ou d'une force de police permanentes de l'ONU, ont refusé de conclure des accords pour la constitution de forces et moyens en attente fiables, ont mis en garde contre les engagements de dépenses nécessaires à la constitution d'une réserve de matériel, ou ont découragé le Secrétariat de planifier d'éventuelles opérations avant qu'une crise ne conduise à autoriser spécifiquement le Secrétaire général à le faire. Dans ces conditions,

l'ONU ne peut déployer « rapidement et efficacement » une mission dans les délais suggérés. L'analyse ci-dessous cherche à démontrer qu'au moins certaines conditions doivent changer si l'on veut véritablement que l'ONU puisse agir rapidement et efficacement.

**91. Résumé des principales recommandations concernant la détermination des calendriers de déploiement des opérations : L'ONU devrait définir la « capacité de déploiement rapide et efficace » comme la capacité, d'un point de vue opérationnel, à déployer intégralement une opération de maintien de la paix dans un délai de 30 jours après l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité dans le cas d'une mission classique, et dans un délai de 90 jours dans le cas d'une mission complexe.**

## **B. Une équipe dirigeante efficace**

92. Des chefs efficaces et dynamiques peuvent faire toute la différence entre une mission solidaire, capable de garder son moral et son efficacité face à des circonstances difficiles, et une mission qui a du mal à préserver ces qualités. En d'autres mots, le climat d'une mission tout entière peut être fortement influencé par le caractère et les compétences de ceux qui la dirigent.

93. Vu l'importance cruciale de ce facteur, la façon dont l'ONU sélectionne, recrute, forme et appuie les dirigeants de ses missions pourrait être considérablement améliorée. Des listes de candidats potentiels sont certes tenues à jour de manière informelle. Mais la sélection des Représentants ou Représentants spéciaux du Secrétaire général, chefs de mission, commandants de Force et chefs de police civile et de leurs adjoints respectifs est parfois différée jusqu'à ce que le Conseil de sécurité soit sur le point d'adopter la résolution créant une nouvelle mission, voire jusqu'à ce qu'il l'ait adoptée. Ces dirigeants et les chefs des autres composantes organiques ou administratives de la mission risquent fort de ne pas se rencontrer avant d'arriver sur les lieux de la mission, après quelques jours passés au Siège en réunions d'initiation avec des fonctionnaires du Secrétariat. On leur aura bien donné des instructions – les « termes de référence » – énonçant leur rôle et leurs responsabilités en termes généraux, mais c'est bien rarement qu'ils quitteront le Siège munis de directives politiques ou opérationnelles spécifiquement adaptées à leur mission. Au moins au début, ils devront chercher par eux-

mêmes comment mettre en œuvre le mandat adopté par le Conseil de sécurité et comment surmonter les obstacles éventuels. Enfin, ils seront censés tout à la fois et en même temps élaborer une stratégie de mise en œuvre de ce mandat, trouver le centre de gravité politico-militaire de la mission et protéger un processus de paix souvent fragile.

94. On comprendra mieux le fonctionnement de ce processus de sélection si l'on tient compte de ses contraintes politiques. Une nouvelle mission peut être tellement « sensible » politiquement que le Secrétaire général devra éviter de pressentir des candidats potentiels avant que la mission ne soit effectivement créée. Au moment de choisir un Représentant spécial, un Représentant ou un Chef de Mission, il devra tenir compte des vues des membres du Conseil de sécurité, des États de la région concernée et des parties sur place, puisque son Représentant ou Représentant spécial devra pouvoir compter sur leur confiance à tous. Le choix du ou des Représentants spéciaux adjoints peut, quant à lui, être influencé par la nécessité de maintenir un équilibre géographique au sein de la direction de la mission. Quant au Commandant de la Force, au Chef de la police et à leurs adjoints respectifs, leur nationalité doit tenir compte de la composition des éléments militaire et de police ainsi que de la sensibilité politique des parties locales.

95. Même si ces considérations d'ordre politique et géographique sont légitimes, le Groupe d'étude estime que les compétences et l'expérience managériales devraient être des critères au moins également prioritaires de sélection des dirigeants. En se fondant sur l'expérience personnelle de plusieurs de ses membres, le Groupe souligne la nécessité de faire se rencontrer le plus tôt possible les dirigeants d'une mission, de façon qu'ils puissent participer ensemble à la formulation du concept des opérations, du plan de soutien administratif, du budget et du plan d'effectifs de la mission.

96. Pour faciliter le processus de sélection, le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire général compile de façon systématique, et avec le concours des États Membres, un vaste fichier de Représentants spéciaux, Commandants de Force, Chefs de police civile et adjoints potentiels, qui comprendrait aussi les noms de candidats à la direction des autres composantes organiques des missions, et qui justifierait d'une large représentation géographique et d'une répartition équitable entre les sexes. Ce genre de fichier rendrait

plus facile et plus rapide le processus d'identification et de sélection de l'équipe dirigeante.

97. Le Secrétariat devrait avoir pour règle de fournir aux dirigeants d'une mission des orientations et plans stratégiques identifiant par avance les obstacles éventuels à la mise en œuvre du mandat ainsi que les moyens de les surmonter; chaque fois que possible, le Secrétariat devrait formuler ces orientations et plans de concert avec les dirigeants de la mission. Les dirigeants devraient également mener de larges consultations avec l'équipe résidente des Nations Unies dans le pays concerné ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales actives dans la région afin de compléter et d'approfondir sa connaissance de la situation locale, connaissance indispensable à la mise en œuvre d'une stratégie globale de transition de la guerre à la paix. Le Coordinateur résident de l'équipe de pays devrait être intégré plus fréquemment et de façon officielle au processus de planification des missions.

98. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait que la haute direction d'une mission comprenne toujours au moins un membre ayant l'expérience de l'ONU, acquise de préférence à la fois sur le terrain et au Siège. Cette personne faciliterait le travail des membres de l'équipe de direction recrutés à l'extérieur du système des Nations Unies, réduirait les délais nécessaires à leur apprentissage des règles, règlements, politiques et méthodes de travail de l'Organisation, et répondrait aux questions qui n'auraient pas été prévues dans la préparation qu'ils ont reçue avant leur déploiement.

99. Le Groupe note le précédent consistant à nommer comme l'un des adjoints du Représentant spécial du Secrétaire général dans une opération de paix complexe, le Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire des institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies chargés des activités de développement et de l'aide humanitaire dans le pays concerné. Il est d'avis que cette pratique devrait être suivie chaque fois que possible.

100. À l'inverse, il est d'une importance cruciale que les représentants sur place des institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies facilitent la tâche d'un Représentant spécial ou d'un Représentant du Secrétaire général dans son rôle de coordonnateur de l'ensemble des activités de l'ONU dans le pays en question. Dans un certain nombre de cas, les efforts des

Représentants du Secrétaire général pour remplir ce rôle se sont heurtés à une résistance lourdement bureaucratique à la coordination. Ce genre de résistance ne rend pas justice à la vision d'une « famille » des Nations Unies que le Secrétaire général s'efforce sans relâche de promouvoir.

#### **101. Résumé des principales recommandations concernant la direction des missions :**

a) **Le Secrétaire général devrait rationaliser le processus de sélection des dirigeants des missions, en commençant par la compilation, avec le concours des États Membres, d'un vaste fichier de Représentants spéciaux, commandants de Force, chefs de police civile et leurs adjoints potentiels, qui comprendrait aussi les noms de candidats potentiels à la direction des autres composantes organiques et administratives des missions et qui justifierait à la fois d'une large représentation géographique et d'une répartition équitable entre les sexes;**

b) **L'ensemble des dirigeants d'une mission devrait être sélectionné et rassemblé au Siège le plus tôt possible afin de leur permettre de participer aux principaux volets du processus de planification de la mission, de recevoir des informations sur la situation dans la zone de la mission, de faire la connaissance de leurs collègues au sein de la direction de la mission et d'établir une relation de travail avec eux;**

c) **Le Secrétariat devrait avoir pour règle de fournir aux dirigeants d'une mission des directives et plans stratégiques identifiant par avance les obstacles éventuels à la mise en œuvre du mandat ainsi que les moyens de les surmonter; chaque fois que possible, le Secrétariat devrait formuler ces directives et plans de concert avec les dirigeants de la mission.**

### **C. Personnel militaire**

102. L'ONU a lancé son Système de forces et moyens en attente au milieu des années 90 afin d'améliorer sa capacité de se déployer à bref délai et de répondre à la croissance imprévisible et exponentielle du nombre des opérations de maintien de la paix complexes de la nouvelle génération. Ce système consiste en une base de données sur les personnels et matériels militaires, de police et civils dont les gouvernements ont indiqué qu'ils étaient en principe à la disposition de l'ONU

pour déploiement dans des opérations de maintien de la paix avec 7, 15, 30, 60 ou 90 jours de préavis. La base de données comprend actuellement quelque 147 900 personnes ressortissantes de 87 États Membres : 85 000 dans des unités militaires de combat; 56 700 dans des éléments d'appui; 1 600 observateurs militaires; 2 150 personnels de police civile; et 2 450 spécialistes civils. Sur ces 87 États, 31 ont conclu avec l'ONU des mémorandums d'accord qui précisent leurs responsabilités du point de vue de la préparation des personnels concernés, mais qui réaffirment aussi la nature conditionnelle de leur engagement. Ces mémorandums confirment que les États se réservent le droit souverain de répondre simplement « non » à toute demande que pourrait leur faire le Secrétaire général de mettre effectivement ces moyens à la disposition d'une opération.

103. L'absence de statistiques détaillées sur les réponses des États n'empêche pas de constater que nombre d'entre eux répondent bien plus souvent « non » que « oui » aux demandes de déploiement d'unités militaires constituées dans des opérations de maintien de la paix dirigées par l'ONU. Pendant les cinquante premières années de l'Organisation, une longue tradition voulait que les pays développés fournissent le gros des troupes des opérations de maintien de la paix de l'ONU; par contraste, au cours des dernières années et jusqu'à la fin du mois de juin 2000, les pays en développement ont fourni 77 % des effectifs des unités militaires constituées.

104. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité fournissent actuellement un nombre beaucoup moins élevé de troupes aux opérations sous conduite de l'ONU, mais il faut reconnaître que quatre d'entre eux ont fourni des contingents substantiels aux opérations sous conduite de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo qui sécurisent l'environnement dans lequel deux opérations de l'ONU – la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo – sont déployées. Le Royaume-Uni a, en plus, déployé des troupes en Sierra Leone (hors contrôle opérationnel de l'ONU) à un moment crucial de la crise, exerçant ainsi une précieuse influence stabilisatrice, mais aucun pays développé ne fournit actuellement de troupes aux opérations de l'ONU les plus difficiles du point de vue de la sécurité, à savoir la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) et la Mission de l'Organisation des

Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC).

105. Le souvenir des soldats de la paix tués à Mogadishu et à Kigali et pris en otage en Sierra Leone explique les difficultés auxquelles se heurtent les États Membres quand il s'agit de convaincre leur assemblée nationale et leur opinion publique qu'elles devraient appuyer le déploiement de contingents nationaux dans des opérations conduites par l'ONU, notamment en Afrique. À cela s'ajoute que les pays développés ont tendance à ne pas considérer que leur intérêt national stratégique soit en jeu. La réduction des effectifs des armées nationales et la multiplication des initiatives de maintien de la paix régionales en Europe contribuent elles aussi à réduire le nombre de contingents solidement entraînés et bien équipés que les pays développés peuvent mettre à la disposition des opérations conduites par l'ONU.

106. Il s'ensuit que l'ONU est confrontée à un grave dilemme. Une mission comme la MINUSIL n'aurait probablement pas été en butte aux difficultés qu'elle a connues au printemps 2000 si elle avait pu compter sur des forces aussi puissantes que celles qui maintiennent actuellement la paix au Kosovo dans le cadre de la KFOR. Les membres du Groupe d'étude sont convaincus que les militaires responsables de la planification à l'OTAN auraient rejeté l'idée de déployer en Sierra Leone un contingent qui ne comptait que 6 000 hommes, soit l'effectif autorisé à l'origine. Il n'en reste pas moins que les perspectives de déploiement en Afrique d'une opération du type de la KFOR dans un avenir proche sont plutôt limitées si on en juge par les tendances actuelles. Et même si l'ONU voulait essayer de déployer une force du type KFOR, on peut se demander, dans les conditions actuelles du système de forces et moyens en attente, où elle se procurerait les troupes et le matériel nécessaires.

107. Il est indéniable qu'un certain nombre de pays en développement, sollicités de fournir des contingents, offrent des troupes qui servent avec distinction et conviction, répondent aux normes professionnelles les plus exigeantes et respectent les nouvelles « règles relatives au matériel appartenant aux contingents » adoptées par l'Assemblée générale, qui prévoient que les contingents nationaux doivent apporter avec eux presque tout le matériel et les approvisionnements nécessaires à leur subsistance. L'ONU s'engage à compenser les pays fournisseurs pour l'utilisation de ce matériel et à fournir les services d'appui et autres

services qui ne sont pas couverts par les nouvelles règles. De leur côté, les pays fournissant des troupes s'engagent à honorer les termes du « mémorandum d'accord sur le matériel appartenant aux contingents » qu'ils ont signé.

108. Or le Secrétaire général se trouve dans une position intenable. On lui donne une résolution du Conseil de sécurité qui précise, sur le papier, le nombre de militaires requis, mais il ne sait pas si on lui donnera les militaires à déployer sur le terrain. Et les troupes qui finissent par débarquer sur le théâtre des opérations risquent d'être sous-équipées : il est arrivé que des pays fournissent des troupes sans fusils, ou équipées de fusils mais dépourvues de casques, ou munies de casques mais sans gilets pare-balles, et sans moyens propres de transport (c'est-à-dire sans camions ni véhicules de transport de troupes). Il arrive que les militaires concernés n'aient reçu aucune formation en maintien de la paix et, dans la plupart des cas, les différents contingents d'une opération donnée risquent fort de n'avoir jamais travaillé ensemble ou de ne s'être jamais entraînés ensemble auparavant. Certaines unités ne disposent d'aucun membre parlant la langue de l'opération. Et même là où la langue ne fait pas problème, les différents contingents risquent d'avoir des modes de fonctionnement différents, des interprétations différentes de certains éléments essentiels du contrôle et du commandement, une perception différente des règles d'engagement de la mission, et des vues différentes sur les conditions régissant l'usage de la force dans le cadre de leur mandat.

109. Cet état de choses doit cesser. Les pays fournisseurs de troupes qui ne peuvent satisfaire aux conditions de leurs mémorandums d'accord doivent le faire savoir à l'ONU, et leurs contingents ne doivent pas être déployés. Pour cela, il faudrait donner au Secrétaire général les moyens et l'appui nécessaires pour qu'il puisse évaluer, préalablement à leur déploiement, l'état de préparation des contingents nationaux et confirmer que ces contingents satisfont aux conditions prévues par le mémorandum d'accord.

110. On pourrait faire un pas de plus pour corriger la situation en donnant au Secrétaire général la possibilité de réunir, avec un préavis très bref, des militaires spécialistes de la planification, des travaux d'état-major et d'autres disciplines, ayant de préférence une expérience préalable des missions de l'ONU, pour faire la liaison avec les spécialistes de la planification des

missions au Siège avant d'être déployés sur le terrain en même temps qu'un élément de base du Département des opérations de maintien de la paix afin d'y mettre sur pied l'état-major militaire d'une mission autorisée par le Conseil de sécurité. Sur la base du système actuel de forces et moyens en attente, on pourrait établir à cette fin, ainsi que pour renforcer des missions existantes en cas de crise, une liste de personnels sous astreinte proposés par les États Membres selon le principe de la répartition géographique équitable, soigneusement examinés et approuvés par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Cette liste de personnels sous astreinte comprendrait une centaine d'officiers allant du grade de commandant à celui de colonel, susceptibles d'être appelés à bref délai et qui, une fois appelés, jouiraient du statut d'observateurs militaires modifié comme il convient.

111. Les personnels sous astreinte de la liste passeraient à l'avance les examens médicaux et les formalités administratives nécessaires en vue d'un déploiement partout dans le monde; ils recevraient une formation préalable et s'engageraient à pouvoir partir dans les sept jours pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans. La liste serait actualisée tous les trois mois et augmentée des noms de dix à quinze nouvelles personnes proposées par les États Membres pour recevoir une formation pendant une période initiale de trois mois. Grâce à cette actualisation trimestrielle, la liste de personnels sous astreinte finirait par représenter de cinq à sept équipes prêtes à être déployées à bref délai. L'instruction initiale des équipes comprendrait une première phase de préqualification et de formation (une semaine de cours et d'introduction aux modes de fonctionnement de l'ONU), suivie d'une phase de perfectionnement pratique (par déploiement au sein d'une opération de maintien de la paix de l'ONU en cours, pour une période d'environ dix semaines, en tant qu'équipe d'observateurs militaires). À l'issue de cette période de formation initiale de trois mois, les officiers concernés repartiraient dans leurs pays respectifs où ils auraient le statut de « personnel sous astreinte ».

112. Sur autorisation du Conseil de sécurité, une ou plusieurs de ces équipes pourraient être appelées à entrer immédiatement en fonctions. Elles se rendraient au Siège de l'ONU pour mettre leurs connaissances à jour et s'initier à la nouvelle mission, selon que de besoin, et pour s'entretenir avec les responsables de la

planification de cette mission au sein de l'équipe spéciale intégrée (voir par. 198 à 217), avant d'être déployées sur le terrain. Elles auraient pour mandat de traduire dans des plans opérationnels et tactiques concrets les concepts généraux et stratégiques élaborés par l'équipe spéciale intégrée et d'exécuter les activités immédiates de coordination et de liaison en attendant le déploiement effectif des contingents. Une fois sur le terrain, une équipe avancée resterait opérationnelle jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par les contingents déployés (soit pour environ deux ou trois mois, mais plus longtemps si nécessaire, et ce jusqu'à un maximum de six mois).

113. Le financement de l'instruction initiale d'une équipe sous astreinte serait prélevé sur le budget de la mission en cours où l'équipe effectuera son stage initial, tandis que le financement de son déploiement effectif dans une mission à établir viendrait du budget de cette dernière. L'ONU ne couvrirait pas le coût de ces personnels tant qu'ils sont sous astreinte dans leur pays, puisqu'ils y exerceront leurs fonctions normales dans leurs armées nationales. Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire général transmette cette proposition et ses modalités de mise en œuvre aux États Membres en vue de son application immédiate dans le cadre du Système des forces et moyens en attente.

114. Il ne suffirait pas, toutefois, de disposer d'effectifs de planification et de liaison militaires d'urgence pour assurer la cohésion des forces. Nous estimons que pour opérer de façon homogène, les contingents devraient au moins avoir été entraînés et équipés selon une norme commune et qu'il faudrait parallèlement prévoir une planification concertée au niveau de leur commandement. Pour bien faire, ils devraient avoir eu l'occasion de faire des exercices conjoints sur le terrain.

115. Si les planificateurs militaires des Nations Unies jugent que la brigade (5 000 soldats environ) est la formation à même de prévenir ou de maîtriser efficacement les manifestations de violence qui menacent l'accomplissement du mandat d'une opération, la composante militaire de l'opération devrait se déployer en brigade au lieu d'être divisé en bataillons dont chacun ignore la doctrine, le commandement et les pratiques opérationnelles des autres. La brigade devrait être constituée par un groupe de pays ayant collaboré – comme il est proposé plus haut – à l'établissement de normes communes en matière de formation et

d'équipement, d'une doctrine unique, et de dispositifs conjoints pour le contrôle opérationnel des forces. En principe, le Système de forces et moyens en attente des Nations Unies devrait comprendre plusieurs brigades homogènes de ce type, dotées des éléments précurseurs nécessaires, qui pourraient être déployées complètement dans un délai de 30 jours pour une opération de type classique ou de 90 jours pour une mission complexe.

116. À cette fin, l'ONU devrait établir des normes minimum en matière de formation, d'équipement et autres éléments requis des forces qui prennent part aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les États Membres qui en ont les moyens devraient constituer des partenariats, dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies, afin d'aider, notamment sous forme de ressources financières, d'équipements et de moyens de formation, les pays moins avancés fournisseurs de contingents à atteindre et à maintenir ces normes minimales : ainsi, chacune des brigades créées pourrait offrir une qualité de prestation comparable et compter sur un soutien opérationnel efficace. C'est une formation de ce type que vise le groupe d'États composant la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies, qui a également mis en place au niveau du commandement une cellule de planification travaillant systématiquement en concertation. Toutefois, le mécanisme en projet n'entend pas exonérer certains États de la responsabilité qui leur incombe de participer activement aux opérations de maintien de la paix ni empêcher les petits États de prendre part à ces opérations.

#### **117. Résumé des principales recommandations concernant le personnel militaire :**

a) **Les États Membres devraient être incités, le cas échéant, à constituer des partenariats dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies afin de créer plusieurs forces homogènes de la taille de la brigade, dotées des éléments précurseurs nécessaires, qui pourraient être effectivement déployées dans un délai de 30 jours suivant l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité portant création d'une opération de maintien de la paix de type classique, ou de 90 jours s'il s'agit d'une mission complexe;**

b) **Lorsque les événements laissent présager la signature d'un accord de cessez-le-feu dont**

**l'application prévoit l'intervention des Nations Unies, le Secrétaire général devrait être autorisé à consulter officiellement les États Membres participant au Système de forces et moyens en attente des Nations Unies pour leur demander s'ils sont disposés à fournir des contingents pour le cas où une opération serait mise en place;**

c) **Le Secrétariat devrait systématiquement charger une équipe de déterminer sur place si chacun des fournisseurs de contingents potentiels est à même de satisfaire aux conditions du Mémoire d'accord pour ce qui est de la formation et de l'équipement, et ce avant le déploiement. Les éléments qui ne remplissent pas ces conditions ne doivent pas être déployés;**

d) **Le Groupe d'étude recommande qu'une liste régulièrement actualisée de personnels sous astreinte comportant les noms d'une centaine d'officiers soit établie dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies; ces officiers pourraient être mis à disposition dans les sept jours pour renforcer les unités centrales de planification du Département des opérations de maintien de la paix en leur adjoignant des équipes ayant reçu la formation nécessaire pour mettre en place l'état-major d'une nouvelle opération de maintien de la paix.**

#### **D. Police civile**

118. La police civile ne le cède qu'au personnel militaire pour ce qui est des effectifs de personnel international prenant part aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En règle générale, le déploiement de membres de la police civile tend à occuper une place prioritaire parmi les besoins à satisfaire en vue du bon déroulement d'opérations répondant à des conflits internes, lorsqu'on veut aider une société ravagée par la guerre à rétablir des conditions favorables à la stabilité sociale, économique et politique. La neutralité et l'impartialité des forces locales de police, que la police civile encadre et entraîne, contribuent pour beaucoup au maintien de la sécurité collective, et il est indispensable que celles-ci se montrent opérantes dans les cas où les actes d'intimidation et les agissements de réseaux criminels continuent d'entraver le progrès dans les domaines politique et économique.

119. Le Groupe d'étude a donc préconisé (voir par. 39, 40 et 47 b) ci-dessus) un changement de doctrine quant au rôle dévolu à la police civile dans les opérations de paix des Nations Unies de sorte que, outre les activités traditionnelles de consultation, de formation et de contrôle, celle-ci s'attache principalement à réformer et à restructurer les forces de police locales. Ce nouveau rôle exigera des États Membres qu'ils fournissent à l'ONU des experts de police encore mieux entraînés et plus spécialisés, alors même qu'ils ont du mal à répondre aux besoins présents. Au 1er août 2000, 25 % des 8 641 postes autorisés dans ce domaine pour les opérations des Nations Unies demeuraient vacants.

120. Si les États Membres peuvent s'exposer à des difficultés politiques internes lorsqu'il s'agit d'envoyer des unités militaires pour les opérations de paix des Nations Unies, les gouvernements tendent à avoir une plus grande liberté de manoeuvre lorsqu'il s'agit de fournir les services de membres de leur police civile. Cependant, les États Membres ont toujours du mal à le faire, car les effectifs et la configuration de leurs forces de police tendent à être adaptés à leurs seuls besoins internes.

121. Dans ces conditions, il faut souvent beaucoup de temps pour trouver des agents de police civile et autres experts apparentés dans le domaine judiciaire susceptibles de participer à la mission, obtenir leur détachement et leur prodiguer une formation, ce qui empêche l'ONU de déployer l'élément de police civile d'une mission avec la rapidité et l'efficacité voulues. En outre, l'élément de police d'une mission peut se composer d'agents originaires d'une quarantaine de pays, qui ne se sont jamais rencontrés, n'ont aucune expérience de l'ONU ou très peu, sont à peine formés à la mission qui les attend et mal informés de ses particularités, et dont la conception théorique et pratique du travail policier peut considérablement varier. En outre, les membres de la police civile se relaient en général à un rythme semestriel ou annuel. Pour toutes ces raisons, les commissaires de police civile des missions ont beaucoup de mal à faire de ces groupes d'agents disparates une force homogène et efficace.

122. Le Groupe d'étude demande donc aux États Membres de constituer des réserves nationales de personnel de police en exercice (auquel pourront s'ajouter, si nécessaire, des agents en retraite satisfaisant aux conditions professionnelles et physiques nécessaires) répondant aux conditions

administratives et médicales requises en vue de leur déploiement auprès d'opérations de paix dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies. Les effectifs des réserves ainsi constitués peuvent naturellement varier en fonction de la taille et des moyens du pays. Le Groupe de la police civile du Département des opérations de maintien de la paix devrait aider les États Membres à fixer les critères de sélection et les besoins en formation en répertoriant les spécialisations et les compétences requises et en publiant des directives communes sur les normes de prestation à satisfaire. Une fois déployés dans le cadre d'une mission des Nations Unies, les membres de la police civile devraient rester au moins un an en poste pour assurer un minimum de continuité.

123. Le Groupe d'étude, estimant que l'homogénéité des éléments de police serait encore renforcée si les pays fournisseurs mettaient au point des exercices d'entraînement conjoints, recommande aux États Membres de constituer, le cas échéant, de nouveaux partenariats régionaux à cet effet, en étoffant ceux qui existent déjà. Il invite aussi les États Membres qui sont en mesure de le faire à offrir une assistance (par exemple sous la forme de services de formation et d'équipement) aux petits États qui fournissent du personnel de police afin d'assurer le niveau de préparation voulu, et ce dans le respect des directives, des instructions permanentes et des normes de prestation promulguées par l'ONU.

124. Le Groupe d'étude recommande aussi que les États Membres désignent un seul agent de liaison au sein de leurs structures gouvernementales, qui serait chargé de la coordination et de la gestion de la fourniture de personnel de police aux opérations de paix des Nations Unies.

125. Le Groupe d'étude estime que le Secrétaire général devrait être en mesure de rassembler, dans les délais les plus brefs, des planificateurs et des experts techniques de haut rang de la police civile, possédant de préférence une expérience préalable des missions des Nations Unies, dont la tâche serait d'assurer la liaison avec les planificateurs de la mission au Siège et de se rendre ensuite sur le terrain pour aider à établir le quartier général de la police civile de la mission, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, dans le cadre d'un système s'inspirant du principe et des modalités de fonctionnement de la liste de personnels sous astreinte de l'état-major militaire. Une fois appelés, les agents figurant sur la liste jouiraient du même statut

contractuel et juridique que les autres membres de police civile des opérations des Nations Unies. Les dispositifs de formation et de déploiement des membres inscrits sur la liste pourraient être alignés sur ceux qui ont été prévus pour l'élément militaire. En outre, un programme de formation et de planification commun pour les personnels des deux listes (personnels militaires et police civile) permettrait de renforcer encore l'homogénéité de la mission et la coopération entre les divers éléments pendant la phase de démarrage d'une nouvelle opération.

#### **126. Résumé des principales recommandations concernant le personnel de police civile :**

a) **Les États Membres sont encouragés à constituer des réserves nationales de personnel de police civile prêt à être déployé auprès d'opérations de paix des Nations Unies dans des délais très brefs, dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies;**

b) **Les États Membres sont encouragés à constituer des partenariats régionaux pour la formation du personnel de police civile de leurs réserves nationales, afin d'assurer à tous le même niveau de préparation dans le respect des directives, des instructions permanentes et des normes de prestation que promulguera l'ONU;**

c) **Les États Membres sont encouragés à désigner un seul agent de liaison au sein de leurs structures gouvernementales pour la fourniture de personnel de police civile aux opérations de paix des Nations Unies;**

d) **Le Groupe d'étude recommande qu'une liste régulièrement actualisée d'agents de police et d'experts apparentés sous astreinte, comportant une centaine de noms, soit établie dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies; ces agents pourraient être mis à disposition dans les sept jours, pour constituer des équipes ayant reçu la formation nécessaire pour mettre en place l'élément de police civile d'une nouvelle opération de maintien de la paix, assurer l'entraînement du personnel à son arrivée et donner plus d'homogénéité à cet élément le plus rapidement possible;**

e) **Le Groupe d'étude recommande que des mesures analogues à celles énoncées dans les recommandations a), b) et c) ci-dessus soient prises**

**en ce qui concerne les spécialistes des questions judiciaires, des questions pénales, des droits de l'homme et autres disciplines pertinentes qui, avec les experts de la police civile, constitueront des équipes collégiales au service de l'état de droit.**

#### **E. Spécialistes civils**

127. À ce jour, le Secrétariat n'a pas été en mesure de recruter et de déployer dans les temps voulus suffisamment de personnel civil assez qualifié pour s'acquitter de fonctions opérationnelles et d'appui. Actuellement, 50 % environ des postes à caractère opérationnel et près de 40 % des postes dans les services administratifs et logistiques sont vacants dans les missions qui ont été créées il y a six mois à un an et ont donc un cruel besoin de spécialistes. Certaines des personnes affectées à ces missions occupent des postes qui ne correspondent pas à leur expérience, ce qui est notamment le cas dans la composante administration civile de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) et de la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK). De plus, les départs, motivés par les conditions de travail, y compris l'insuffisance des effectifs, sont presque aussi nombreux que les recrutements. Les taux élevés de vacance de postes et de renouvellement des effectifs augurent mal de la mise sur pied et du maintien de la prochaine opération de maintien de la paix complexe et entravent le déploiement complet des missions en cours. Ces problèmes sont aggravés par plusieurs facteurs.

**1. Absence d'arrangements relatifs aux forces en attente qui permettent de répondre à des demandes inattendues ou importantes**

128. Chacune des nouvelles tâches complexes assignées à la nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix crée des demandes auxquelles le système des Nations Unies n'est pas en mesure de répondre à bref délai. C'est ce dont on s'est aperçu pour la première fois au début des années 90, lors de la création d'opérations visant à faire appliquer des accords de paix au Cambodge [Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)], en El Salvador [Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL)], en Angola [Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM)] et au Mozambique [Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ)]. Le système des Nations Unies s'est alors efforcé de recruter rapidement des experts dans les domaines de l'assistance électorale, de la reconstruction et du redressement économiques, de la surveillance des droits de l'homme, de la radio et de la télévision, des affaires judiciaires et du renforcement des institutions. À mi-parcours de la décennie, il s'était doté d'un personnel qui avait acquis des compétences dans ces domaines en cours d'emploi mais nombreux sont ceux qui ont quitté le système depuis pour les raisons exposées plus loin.

129. Le Secrétariat a été à nouveau pris de court en 1999 lorsqu'il lui a fallu doter en effectifs les missions d'administration au Timor oriental et au Kosovo. Peu de fonctionnaires du Secrétariat ou des organismes, fonds ou programmes des Nations Unies possèdent les compétences et l'expérience techniques voulues pour gérer une municipalité ou un ministère. Les États Membres ne pouvaient pas non plus répondre à la demande au pied levé, parce qu'ils n'avaient pas fait la planification nécessaire pour recenser ceux de leurs fonctionnaires qui avaient les qualifications requises et étaient disponibles. De plus, les missions d'administration intérimaire elles-mêmes, qui manquaient de personnel, ont mis un certain temps avant de faire part avec précision de leurs besoins. Finalement, quelques États Membres ont proposé des candidats (parfois à titre gracieux) pour satisfaire une part importante de la demande. Le Secrétariat n'a donné que partiellement suite à ces candidatures, en partie pour éviter un déséquilibre dans la répartition géographique des effectifs. L'idée tendant à confier à certains États

Membres le soin de s'occuper de la totalité de certains secteurs administratifs (responsabilité sectorielle) a été lancée mais apparemment trop tard pour que l'on puisse en régler tous les détails. Il serait bon d'y revenir, ne serait-ce que pour constituer des petites équipes d'administrateurs civils ayant des compétences spécialisées.

130. Pour que le Secrétariat puisse réagir rapidement, assurer un contrôle de la qualité et répondre ne serait-ce qu'aux demandes prévisibles, il faudrait qu'il établisse et mette à jour une liste de candidats civils. Cette liste, qui serait distincte de celle du système des forces et moyens en attente des Nations Unies, comprendrait les noms de personnes compétentes dans toutes sortes de domaines que l'ONU aurait activement recherchées (individuellement ou dans le cadre de partenariats avec des organismes des Nations Unies et des organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales et/ou avec leur assistance), sur lesquelles elle se serait renseignée de manière approfondie, notamment dans le cadre d'entretiens et qui auraient fait l'objet d'une présélection, passé une visite médicale, reçu le matériel d'orientation de base concernant les affectations hors Siège en général et fait savoir qu'elles étaient disponibles à bref délai.

131. Il n'existe pas de telle liste actuellement, ce qui oblige à contacter d'urgence par téléphone les États Membres, les départements du Secrétariat de l'ONU et les organismes des Nations Unies – ainsi d'ailleurs que les missions hors Siège elles-mêmes – pour trouver des candidats en dernière minute, dont il ne reste plus ensuite qu'à espérer qu'ils peuvent se rendre disponibles du jour au lendemain. Au cours de l'année écoulée, le Secrétariat a réussi, à l'aide de cette méthode, à recruter et à déployer au moins 1500 personnes, non compris les membres du personnel des Nations Unies réaffectés, mais au détriment du contrôle de la qualité.

132. Il faudrait établir et afficher sur le réseau Intranet un fichier central de candidats conforme aux propositions ci-dessus, que les membres concernés du Comité exécutif pour la paix et la sécurité pourraient consulter et mettre à jour et qui inclurait les noms de ceux de leurs fonctionnaires qu'ils acceptent d'envoyer en mission. Des ressources supplémentaires devraient être dégagées pour mettre la liste à jour mais on pourrait rappeler automatiquement aux candidats extérieurs retenus qu'ils doivent actualiser leur offre de

travail via Internet, en particulier en ce qui concerne leur disponibilité, et on devrait aussi prendre les dispositions voulues pour qu'ils puissent accéder au matériel d'information et de formation en ligne via Internet. Les missions hors Siège devraient pouvoir accéder au fichier et être autorisées à recruter les candidats qui y figurent, conformément aux directives que le Secrétariat promulguerait en vue d'assurer une répartition géographique et selon les sexes qui soit équitable.

## **2. Difficultés rencontrées pour ce qui est d'attirer et de retenir les meilleurs éléments externes**

133. Bien qu'elle ait recruté au gré des circonstances, l'ONU est parvenue à embaucher des candidats très qualifiés et très dévoués pour pourvoir des postes hors Siège au cours des années 90 – ceux-là mêmes qui ont organisé des élections au Cambodge, échappé aux balles en Somalie, évacué le Libéria in extremis et fini par accepter les tirs d'artillerie dans l'ex-Yougoslavie comme une fatalité de leur vie quotidienne – mais le système des Nations Unies n'a toujours pas mis au point de mécanisme contractuel qui permette de reconnaître et de récompenser leur travail en leur offrant une certaine sécurité de l'emploi. Il est vrai que les nouvelles recrues des missions sont expressément informées qu'elles ne doivent pas se faire d'illusions au sujet de la durée de leur emploi parce que les recrutements extérieurs sont destinés à répondre à une demande « temporaire » mais de telles conditions de travail ne sont pas faites pour attirer les meilleurs et les retenir longtemps. De manière générale, il faudrait cesser de considérer le maintien de la paix comme résultat de circonstances aberrantes et non une fonction de base de l'Organisation.

134. Il faudrait donc offrir de meilleures perspectives de carrière à un certain pourcentage au moins des meilleurs éléments recrutés à l'extérieur en leur accordant des contrats dont la durée excède celle des contrats à durée limitée actuellement offerts. Il faudrait aussi s'attacher activement à recruter certains d'entre eux pour pourvoir des postes dans les services du Secrétariat qui s'occupent des situations d'urgence complexes de manière à étoffer le nombre des fonctionnaires du Siège ayant une expérience de terrain. Un petit nombre de personnes recrutées pour une mission ont réussi à obtenir des postes au Siège mais, semble-t-il, ponctuellement et à titre individuel

plutôt que dans le cadre d'une stratégie concertée et transparente.

135. Des propositions visant à améliorer la situation sont en cours de formulation. Elles tendent à permettre aux personnes recrutées aux fins d'une mission qui ont servi quatre ans hors Siège de bénéficier chaque fois que possible de « contrats prolongés ». À la différence de celle des contrats actuels, la durée de ces contrats ne serait pas limitée à la durée du mandat de la mission concernée. Ces propositions, si elles étaient adoptées, contribueraient à améliorer la situation de ceux qui ont intégré une mission hors Siège à mi-parcours de la décennie et font toujours partie du personnel des Nations Unies. Elles ne seraient cependant pas suffisantes pour attirer de nouveaux candidats, qui devraient généralement accepter des contrats de six mois à un an sans savoir nécessairement s'ils pourraient rester en poste une fois leur contrat achevé. La perspective de devoir vivre dans l'incertitude pendant quatre ans peut faire reculer les meilleurs candidats – qui ont de nombreuses possibilités d'emploi, souvent plus intéressantes pour ce qui est des conditions de travail –, en particulier ceux qui sont chargés de famille. Il faudrait donc envisager d'offrir des contrats prolongés aux membres du personnel recrutés à l'extérieur qui ont servi avec distinction pendant au moins deux ans dans une opération de maintien de la paix.

## **3. Pénuries de personnel dans les services administratifs et d'appui (postes de rang intermédiaire ou supérieur)**

136. Les graves pénuries de personnel dont souffrent les services administratifs essentiels (achats, finances, budget, personnel) et les services d'appui logistique (marchés, ingénierie, informatique et planification logistique) ont pesé de tout leur poids sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies au cours des années 90. Le caractère spécifique des règles, règlements et procédures internes de l'Organisation font que les nouvelles recrues ne peuvent prendre en charge ces fonctions administratives et logistiques dans les conditions dynamiques d'un début de mission sans avoir reçu une importante formation. Des programmes de formation spéciaux ont bien été mis en place à leur intention en 1995 mais ils ne sont pas encore institutionnalisés, les personnes les plus expérimentées et donc les plus à même de dispenser une formation ne pouvant être soustraites aux fonctions qu'elles exercent

à plein temps. En règle générale, la formation et la production de documents d'orientation faciles à utiliser sont les premières tâches que l'on interrompt lorsque de nouvelles missions doivent être dotées d'urgence en effectifs. C'est pourquoi la version actualisée du manuel d'administration des opérations hors Siège de 1992 en est toujours à l'état de projet.

#### **4. Une pénalisation de fait du personnel des missions**

137. Les fonctionnaires du Siège qui connaissent bien le règlement et les procédures n'acceptent pas aisément d'être détachés à une mission. Les fonctionnaires des services d'administration comme ceux des services organiques doivent se porter volontaires pour une affectation sur le terrain, et leur supérieur doit accepter de les libérer à cet effet. Les chefs de département s'efforcent souvent de dissuader leurs meilleurs éléments d'accepter une affectation sur le terrain, ou refusent même de les détacher, car ils manquent eux-mêmes de collaborateurs compétents et craignent qu'un remplaçant temporaire ne puisse faire l'affaire. Les volontaires potentiels sont également découragés de se porter candidats, car ils ont connaissance de collègues qui ont été oubliés, lors d'une promotion, car ils étaient « loin des yeux, loin du cœur ». La plupart des opérations sur le terrain sont des affectations où le fonctionnaire n'est pas normalement accompagné de sa famille, pour des raisons de sécurité, ce qui réduit encore le nombre de volontaires. Plusieurs organismes, fonds et programmes des Nations Unies actifs sur le terrain (comme le HCR, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le PNUD) ont bien un certain nombre de candidats qui seraient qualifiés pour une affectation dans une opération de maintien de la paix, mais ces organismes ont eux-mêmes leurs propres contraintes de ressources, et leurs propres besoins, pour leurs opérations sur le terrain, ont généralement la priorité.

138. Le Bureau de la gestion des ressources humaines, soutenu en cela par plusieurs groupes de travail interdépartements, a proposé une série de réformes qui aideraient à résoudre certains de ces problèmes. Ces réformes prescrivent une mobilité accrue des fonctionnaires du Secrétariat et cherchent à encourager la rotation du personnel entre le Siège et le terrain en récompensant, notamment au moment des promotions, les fonctionnaires qui ont accepté une mission. Ces réformes cherchent également à réduire les délais de

recrutement et à donner aux chefs de département toute latitude dans les opérations de recrutement. Le Groupe d'étude estime qu'il est essentiel que ces initiatives soient rapidement approuvées.

#### **5. Obsolescence de la catégorie Service mobile**

139. Le Service mobile est la seule catégorie de personnel des Nations Unies expressément recruté pour le service dans des opérations de maintien de la paix. Les conditions d'emploi et les contrats sont conçus à cet effet, les traitements et prestations sont versés intégralement par prélèvement dans les budgets des missions. Mais la notion a perdu de son intérêt, car l'Organisation n'a pas consacré assez de ressources au développement des carrières des administrateurs du Service mobile. Cette catégorie avait été conçue dans les années 50 pour créer un cadre très mobile de spécialistes techniques, capables de seconder notamment les contingents militaires des opérations de maintien de la paix. Mais comme la nature de ces opérations a changé, les fonctions des administrateurs du Service mobile ont également changé. Certains avaient finalement gravi des échelons, à la fin des années 80 et au début des années 90, et assumé des fonctions d'administration dans les composantes administratives et logistiques des opérations de maintien de la paix.

140. Les plus expérimentés des membres de ce groupe, qui sont désormais peu nombreux, sont déployés dans les missions actuellement en cours et beaucoup sont près de la retraite s'ils ne l'ont pas déjà atteinte. Rares sont ceux qui ont acquis les compétences administratives ou reçu la formation voulues pour diriger efficacement les principales unités administratives d'opérations de paix complexes. Les connaissances techniques de certains autres sont dépassées. Ainsi, la composition du Service mobile ne correspond plus à l'ensemble, ou à un grand nombre, des tâches administratives et logistiques, dans les dernières opérations de maintien de la paix. Le Groupe d'étude préconise donc une révision urgente de la composition du Service mobile, une réflexion sur sa raison d'être, de façon à mieux pourvoir aux besoins actuels et futurs de ses opérations, en particulier s'agissant de l'encadrement moyen et supérieur dans les services administratifs et logistiques essentiels. Le perfectionnement professionnel continu de cette catégorie de personnel devrait également être assuré en priorité et les conditions d'emploi devraient être

révisées pour attirer et conserver les meilleurs candidats.

#### **6. Absence de stratégie d'ensemble pour le recrutement du personnel des opérations de paix**

141. Il n'y a pas de stratégie d'ensemble pour le recrutement du personnel des opérations de paix, capable d'assurer le bon dosage du personnel civil dans une opération donnée. Il y a bien des spécialistes, dans le système des Nations Unies, auxquels il faut faire appel, mais les lacunes doivent être comblées par un recrutement extérieur; entre ces deux catégories, on peut également choisir d'utiliser des Volontaires des Nations Unies, du personnel des sous-traitants, des services commerciaux, et du personnel recruté sur le plan national. Pendant toute la décennie écoulée, l'ONU s'est bien tournée vers ces différentes sources de personnel, mais au cas par cas, sans réfléchir à une stratégie globale. Une telle stratégie est pourtant nécessaire si l'on veut un bon rapport coût-efficacité, et si l'on veut en outre assurer la cohésion de la mission et veiller au moral du personnel.

142. Cette stratégie devrait en priorité s'appuyer sur le recours aux Volontaires des Nations Unies pour les opérations de paix. Depuis 1992, plus de 4 000 Volontaires des Nations Unies ont servi dans 19 opérations de maintien de la paix. Rien qu'au cours des 18 derniers mois, environ 1 500 Volontaires ont été affectés aux nouvelles missions organisées au Timor oriental, au Kosovo et en Sierra Leone, dans l'administration civile, les affaires électorales, la défense des droits de l'homme ou l'appui administratif et logistique. Les Volontaires ont montré traditionnellement combien ils étaient dévoués et compétents. Les organes délibérants ont encouragé un recours plus large aux Volontaires des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix, en raison de leur performance passée exemplaire, mais leur utilisation comme main-d'oeuvre peu coûteuse risque de compromettre le programme et de porter atteinte au moral du personnel d'une mission. Il arrive souvent en effet que les Volontaires des Nations Unies travaillent aux côtés de collègues qui, pour des fonctions similaires, gagnent trois ou quatre fois plus qu'eux. Le Département des opérations de maintien de la paix examine actuellement avec les responsables du programme des Volontaires des Nations Unies les termes d'un mémorandum d'accord qui porterait sur les

conditions d'emploi des Volontaires dans les opérations de paix. Il est essentiel que ce mémorandum d'accord fasse partie d'une stratégie plus complète et plus large de recrutement de personnel pour les opérations de paix.

143. Cette stratégie devrait inclure aussi des propositions détaillées pour la création d'un « système de moyens civils en attente » qui contiendrait une liste de fonctionnaires des Nations Unies qui pourraient être sélectionnés d'avance et, après avoir passé avec succès un examen médical, pourraient être affectés par leur service d'origine, avec un préavis de 72 heures, à une équipe de démarrage d'une mission. Les organes des Nations Unies seraient dûment habilités, pour les groupes professionnels relevant de leur domaine de compétence, à constituer au moyen de mémorandums d'accord avec des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des partenariats qui porteraient sur la fourniture de personnel destiné à compléter des équipes de démarrage d'une mission, dont les membres seraient empruntés aux différents organismes du système.

144. Le fait que la responsabilité d'élaborer une stratégie globale de recrutement de personnel et de définir des dispositions pour un système de moyens civils en attente ait incombé uniquement à la Division de l'administration et de la logistique des missions, agissant de sa propre initiative quand elle avait un peu de temps libre, montre assez que le Secrétariat n'a pas consacré à la question, pourtant essentielle, l'attention qu'elle méritait. Pourtant, le personnel d'une mission, depuis le sommet jusqu'à la base, est peut-être l'un des éléments les plus importants de son succès. La question doit donc être examinée en priorité absolue au niveau le plus élevé du Secrétariat.

#### **145. Résumé des principales recommandations concernant les spécialistes civils :**

**a) Le Secrétariat devrait constituer sur Internet ou Intranet un fichier central de spécialistes civils présélectionnés qui pourraient être immédiatement déployés dans des opérations de paix. Les missions devraient avoir accès à ce fichier, et pouvoir recruter du personnel en choisissant des candidats y figurant, conformément aux directives que le Secrétariat devrait publier sur la répartition géographique et sur la répartition par sexe;**

b) **La catégorie Service mobile devrait être réformée pour mieux refléter les besoins courants de toutes les opérations de paix, en particulier les besoins de personnel d'encadrement moyen et supérieur dans les domaines de l'administration et de la logistique;**

c) **Les conditions d'emploi du personnel civil recruté à l'extérieur devraient être révisées pour permettre aux Nations Unies d'attirer les candidats les plus qualifiés et d'offrir à ceux qui se seraient distingués des perspectives de carrière plus attrayantes;**

d) **Le Département des opérations de maintien de la paix devrait formuler pour les opérations de paix une stratégie complète de recrutement exposant notamment les possibilités de recours aux Volontaires des Nations Unies, prévoyant des moyens en attente pour fournir, avec un préavis de 72 heures, du personnel civil capable de faciliter le démarrage d'une mission, et précisant la répartition des attributions entre les membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, en vue de l'application de cette stratégie.**

## **F. Capacité d'information**

146. Pour presque toutes les opérations de paix des Nations Unies, il est indispensable de mettre en place une capacité effective de communication et d'information. Il est indispensable en effet de couper court aux rumeurs, de contrecarrer la désinformation et de s'assurer la coopération de la population locale. Une capacité d'information peut être un moyen utile de réagir aux menées des dirigeants de groupes hostiles, mais aussi d'améliorer la sécurité du personnel des Nations Unies et d'amplifier l'effet d'une force. Il est donc essentiel que chaque opération de paix formule une stratégie d'information, en particulier pour faire connaître les aspects essentiels du mandat d'une mission, et chaque mission doit veiller à ce que cette stratégie et le personnel nécessaire pour l'appliquer figurent bien dans les tout premiers éléments déployés pour lancer une mission nouvelle.

147. Les missions ont besoin aussi d'un porte-parole compétent, faisant partie de l'équipe dirigeante et qui soit à même de faire connaître au monde ce que fait chaque jour la mission. Ce porte-parole doit avoir l'expérience et l'instinct d'un journaliste, et bien

connaître le fonctionnement aussi bien de la mission que du Siège de l'ONU. Il (ou elle) doit avoir la confiance du Représentant spécial du Secrétaire général et nouer de bonnes relations avec les autres membres de la direction de la mission. Le Secrétariat doit donc faire plus pour constituer un réservoir de spécialistes de ce calibre et les conserver.

148. Les missions de paix des Nations Unies doivent également pouvoir parler à leurs propres hommes, les tenir informés des principes de la mission et de son évolution, et veiller à la qualité des relations entre ses différentes composantes et au bon fonctionnement de la chaîne de commandement. L'informatique, par ses instruments nouveaux, devrait faciliter cette communication, et le matériel informatique devrait figurer en bonne place dans l'équipement de départ d'une mission et dans les réserves de matériel à la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi.

149. Les ressources consacrées à l'information et au personnel voulu de même qu'au matériel informatique nécessaire pour faire passer le message propre à une opération de paix et pour assurer le bon fonctionnement des communications internes, qui actuellement ne dépassent que rarement 1 % du budget de fonctionnement d'une mission, devraient être accrues pour répondre au mandat, à la taille et aux besoins de chaque mission.

**150. Résumé des principales recommandations concernant la création d'une capacité d'information rapidement déployable : des ressources supplémentaires devraient être allouées dans le budget des missions, à l'information et au personnel et au matériel informatique associés nécessaires pour bien faire connaître une mission et pour assurer des communications internes efficaces.**

## **G. Soutien logistique, passation des marchés et gestion des dépenses**

151. L'épuisement des stocks de matériel de l'ONU, les longs délais de livraison, même dans le cas de contrats-cadres, la lourdeur des procédures d'achat et les retards dans l'allocation aux missions des fonds nécessaires pour effectuer des achats sur le marché local sont autant d'obstacles au déploiement rapide des missions et au bon fonctionnement de celles qui parviennent à porter leurs effectifs aux niveaux

autorisés. Or, sans un soutien logistique efficace, il leur est impossible de fonctionner correctement.

152. Les délais requis pour fournir aux missions le matériel et les services dont elles ont besoin pour démarrer puis pour fonctionner à plein régime sont dus aux particularités du processus de passation des marchés à l'ONU, lequel est régi par le Règlement financier promulgué par l'Assemblée générale, les règles de gestion financière qui en découlent et, selon les termes en usage à l'ONU, les « politiques et procédures » résultant de l'interprétation du Règlement et des règles par le Secrétariat. Concrètement, ce dispositif impose au Siège une procédure comportant en gros huit étapes au cours desquelles il faut :

1. Déterminer les besoins et émettre une demande de fourniture de biens ou de services;
2. Certifier que les fonds nécessaires sont disponibles;
3. Publier un avis d'appel d'offres ou une demande de proposition;
4. Évaluer les soumissions;
5. Soumettre le dossier au Comité des marchés du Siège;
6. Attribuer le marché et passer commande;
7. Attendre que la commande soit prête;
8. Faire livrer à la mission.

153. Si la plupart des organismes publics et des entreprises privées suivent une procédure analogue, les délais ne sont pas toujours aussi longs qu'à l'ONU, où ils peuvent atteindre 20 semaines pour du mobilier de bureau, 17 à 21 semaines pour des groupes électrogènes, 23 à 27 semaines pour des bâtiments préfabriqués, 27 semaines pour des véhicules lourds et 17 à 21 semaines pour du matériel de transmissions. Avec de tels délais, il est évident qu'une mission ne pourra pas être complètement déployée dans les délais proposés si la procédure d'achat ne peut être engagée qu'après le lancement de l'opération.

154. L'ONU a partiellement résolu le problème en adoptant la formule des « lots d'équipements de départ » au milieu des années 90, époque où ses activités de maintien de la paix ont connu un ampleur sans précédent. Chaque lot est constitué du matériel indispensable pour établir un quartier général de

mission doté d'un effectif de 100 personnes, et assurer son fonctionnement pendant les 100 premiers jours de son déploiement; les différents articles sont stockés – préemballés – à Brindisi d'où ils peuvent être expédiés très rapidement. Les contributions mises en recouvrement pour financer la mission ayant reçu un lot servent à reconstituer le stock et, à la liquidation de la mission, le matériel durable est réexpédié à Brindisi où il est gardé en réserve, à côté des équipements de départ.

155. Toutefois, compte tenu de l'usure que peuvent subir les véhicules légers et autres matériels dans une zone sortant tout juste d'un conflit, il peut être moins avantageux de les réexpédier et de les remettre en état que de les vendre ou de les dépecer pour en utiliser les pièces et d'acheter du matériel neuf. C'est pourquoi de plus en plus souvent, ce type de matériel est vendu aux enchères sur place, bien que le Secrétariat ne puisse pas affecter à l'achat de matériel le produit de la cession, qu'il est tenu de restituer aux États Membres. Il faudrait envisager d'autoriser le Secrétariat à affecter le produit de ces ventes à l'achat de matériels neufs qui seraient stockés à Brindisi. Il faudrait également envisager d'habiliter les missions à donner, en consultation avec le coordonnateur résident des Nations Unies, au moins une fraction de ces équipements à des organisations non gouvernementales locales considérées comme sérieuses, afin de favoriser le développement de la société civile.

156. Il n'en reste pas moins que l'existence de stocks d'équipements de départ et de matériel autre a sensiblement accéléré la mise en place des opérations de moindre envergure lancées entre le milieu et la fin des années 90. Mais, comme à l'heure actuelle le nombre de missions créées ou élargies est supérieur à celui des missions que l'on ferme, la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi n'a quasiment plus en stock le type d'articles exigeant de longs délais de livraison qui sont indispensables au déploiement complet d'une mission. Sauf si l'une des grandes opérations en cours prenait fin immédiatement et expédiait tout son matériel, en bon état, à la Base de Brindisi, l'ONU serait incapable, dans un proche avenir, de fournir le matériel nécessaire au démarrage et au déploiement rapide d'une mission importante.

157. Bien entendu, il y a des limites à la quantité d'articles que l'ONU peut et doit garder en réserve à Brindisi ou ailleurs. Ainsi, même stockés, les équipements mécaniques exigent un entretien qui peut

être coûteux mais doit néanmoins être assuré, faute de quoi les missions risquent de recevoir, au terme d'une longue attente, du matériel qui ne fonctionne pas. On constate par ailleurs que les entreprises privées et les administrations nationales privilégient de plus en plus la formule du stockage ou de la livraison « juste à temps », en raison du coût d'option élevé que représente l'immobilisation de fonds dans des stocks dont on n'aura peut-être pas besoin avant un certain temps. Enfin, dans le cas du matériel de transmission et du matériel informatique, les progrès technologiques sont si rapides que les articles peuvent être périmés en quelques mois, à plus forte raison en quelques années.

158. L'ONU s'est orientée dans la même direction ces derniers temps et a conclu avec des entreprises une vingtaine de contrats-cadres pour la fourniture de matériel couramment utilisé par les opérations de maintien de la paix, en particulier des articles nécessaires au stade du lancement ou de l'élargissement d'une mission. Cette formule a permis de réduire sensiblement les délais de livraison dans la mesure où les fournisseurs, sélectionnés à l'avance, se tiennent prêts à produire les quantités nécessaires sur demande. Toutefois, même dans ces conditions, il faut encore 14 semaines pour produire des véhicules légers, auxquelles s'ajoutent quatre semaines de délais de livraison.

159. L'Assemblée générale a pris plusieurs mesures pour réduire les délais. Elle a créé le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix qui, lorsqu'il est pleinement abondé, représente une réserve de 150 millions de dollars utilisable à bref délai. Pour faciliter le lancement d'une mission ou l'élargissement imprévu d'une mission en cours, le Secrétaire général peut demander au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de l'autoriser à prélever 50 millions de dollars sur le Fonds. Celui-ci est reconstitué par prélèvement sur les crédits alloués à la mission concernée, une fois le budget de celle-ci approuvé ou révisé. Si le montant nécessaire est supérieur à 50 millions de dollars, l'autorisation de l'Assemblée générale est nécessaire.

160. Dans des cas exceptionnels, l'Assemblée générale a décidé, sur la recommandation du Comité consultatif, d'autoriser le Secrétaire général à engager des dépenses jusqu'à concurrence de 200 millions de dollars pour faciliter la mise en place de missions importantes (ATNUTO, MINUK et MONUC), en attendant qu'il puisse présenter des propositions

budgétaires détaillées, dont l'établissement prend parfois plusieurs mois. Il faut se féliciter de ces initiatives, qui montrent que les États Membres sont prêts à aider l'Organisation à améliorer sa capacité de déploiement rapide.

161. Cela étant, toutes ces mesures ne peuvent être prises qu'après l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution autorisant la mise en place d'une mission ou de ses éléments précurseurs. Or, à moins qu'une partie d'entre elles ne puissent être appliquées bien avant la date de déploiement prévue, ou qu'elles ne soient modifiées pour autoriser la constitution et le renouvellement d'un stock minimum dans le cas des articles longs à obtenir, il sera impossible de tenir les délais proposés pour la définition d'un déploiement efficace et rapide.

162. En conséquence, le Secrétariat devrait élaborer une stratégie générale de soutien logistique qui lui permette de déployer rapidement et efficacement une mission dans les délais proposés. À partir d'une analyse coûts-avantages, il devrait déterminer le niveau optimal des stocks d'articles longs à obtenir et des commandes de biens se prêtant mieux à la formule des contrats-cadres, en tenant compte des frais de livraison d'urgence que la stratégie retenue l'obligera éventuellement à engager. Il faudrait que les unités compétentes des départements s'occupant du maintien de la paix et de la sécurité communiquent aux responsables de la planification logistique une estimation du nombre et de la nature des opérations dont la mise en place pourrait s'imposer à un horizon de 12 à 18 mois. Le Secrétaire général devrait présenter périodiquement à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, des propositions détaillées concernant les modalités de mise en oeuvre de sa stratégie, qui pourraient avoir des incidences financières importantes.

163. Dans l'intervalle, l'Assemblée générale devrait autoriser le Secrétaire général à engager une dépense ponctuelle pour la constitution de trois nouveaux lots d'équipements de départ à Brindisi (afin de porter le total à cinq), étant entendu que le stock serait ensuite automatiquement reconstitué par prélèvement des fonds nécessaires sur le budget des missions ayant reçu des lots.

164. Afin de faciliter le déploiement rapide et efficace des nouvelles missions dans les délais proposés, le Secrétaire général devrait être autorisé à prélever un

montant maximum de 50 millions de dollars sur le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix, avant que le Conseil de sécurité n'adopte la résolution portant création d'une mission, mais avec l'accord préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Le Fonds serait automatiquement reconstitué à l'aide des contributions mises en recouvrement pour financer la mission ayant bénéficié du tirage. Dans l'hypothèse où le Secrétaire général constaterait que du fait de la création de plusieurs missions à intervalles rapprochés le Fonds est épuisé, il devrait inviter l'Assemblée générale à envisager d'en relever le montant.

165. Les missions opérationnelles doivent parfois attendre plusieurs mois après leur lancement pour obtenir les équipements nécessaires, en particulier lorsque les prévisions initiales se sont révélées erronées ou que l'évolution de la situation a entraîné une modification des besoins. À supposer que les articles requis soient disponibles sur le marché local, elles se heurtent encore à plusieurs contraintes. Premièrement, elles n'ont qu'une marge de manoeuvre et des pouvoirs restreints et peuvent difficilement, par exemple, faire face à des besoins imprévus en virant rapidement à un poste budgétaire les économies réalisées sur un autre. Deuxièmement, la procurement générale dont elles disposent est limitée à 200 000 dollars par commande. Au-delà de ce montant, les demandes d'achat doivent être transmises au Siège, et le processus de décision en huit étapes est engagé (voir par. 152 ci-dessus).

166. Le Groupe d'étude est favorable à l'adoption de dispositions qui réduisent les interventions du Siège dans la gestion au jour le jour des missions opérationnelles et donnent à celles-ci les pouvoirs et la marge de manoeuvre dont elles ont besoin pour être crédibles et efficaces, tout en engageant leur responsabilité. Le Siège devrait toutefois rester responsable des achats lorsqu'il apporte une réelle valeur ajoutée, comme dans le cas des contrats-cadres.

167. Selon les statistiques de la Division des achats, sur les 184 commandes de biens ou de services, d'une valeur allant de 200 000 dollars à 500 000 dollars, passées par le Siège en 1999 pour des opérations de maintien de la paix, 93 % portaient sur des achats de services de transport aérien ou maritime, de véhicules ou d'ordinateurs, qui ont fait l'objet d'un appel d'offres international ou étaient couverts par l'un des contrats-cadres en vigueur. Si ceux-ci peuvent être activés rapidement et permettent d'obtenir les biens ou

services requis dans les délais voulus, il paraît judicieux de faire appel au Siège. En principe, il est possible avec les contrats-cadres et les appels d'offres internationaux de se procurer des biens et des services à des prix inférieurs à ceux que l'on obtiendrait localement, à supposer que l'on puisse se procurer les biens et services en question dans la zone de la mission, ce qui souvent n'est pas le cas.

168. En revanche, on ne voit pas bien quel intérêt présente l'intervention du Siège dans le processus d'achat de biens ou de services qui ne font pas l'objet de contrats-cadres et peuvent être obtenus plus facilement et à meilleur prix sur le marché local. Il serait préférable en pareil cas d'habiliter les services de la mission à procéder eux-mêmes aux achats, à charge pour les auditeurs de contrôler le processus et ses aspects financiers. Pour cela, le Secrétariat devrait s'attacher en priorité à renforcer la capacité de ces services (par exemple, en recrutant pour eux du personnel qualifié, en le formant et en mettant à sa disposition des guides faciles d'emploi), afin qu'ils puissent assumer dès que possible la responsabilité des achats de tous les biens et services disponibles sur le marché local et ne faisant pas l'objet de contrats-cadres ou de commandes permanentes (jusqu'à concurrence de 1 million de dollars des États-Unis, selon la taille et les besoins de la mission).

**169. Résumé des principales recommandations concernant le soutien logistique et la gestion des dépenses :**

a) **Le Secrétariat devrait élaborer une stratégie générale de soutien logistique, qui permette de déployer rapidement et efficacement une mission dans les délais proposés et qui tienne compte des hypothèses retenues par les services compétents du Département des opérations de maintien de la paix chargés de la planification;**

b) **L'Assemblée générale devrait autoriser le Secrétaire général à engager une dépense non renouvelable afin de constituer à Brindisi un stock d'au moins cinq lots d'équipement de départ, comprenant du matériel de transmission pouvant être déployé rapidement. Ce stock devrait être systématiquement reconstitué, à l'aide des contributions mises en recouvrement pour financer les missions qu'il aurait servi à équiper;**

c) **Le Secrétaire général devrait être habilité à effectuer un tirage d'un montant maximum de**

**50 millions de dollars des États-Unis sur le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix dès lors que l'établissement d'une nouvelle opération est quasiment assuré, après avoir obtenu l'accord du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, mais avant l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité;**

**d) Le Secrétariat devrait réexaminer toutes les politiques et procédures concernant les achats (en faisant des propositions à l'Assemblée générale sur les amendements à apporter, le cas échéant, au Règlement financier et aux règles de gestion financière), afin notamment de faciliter le déploiement rapide et complet d'une opération dans les délais proposés;**

**e) Le Secrétariat devrait réexaminer les politiques et procédures de gestion financière des missions opérationnelles, en vue de donner à celles-ci une plus grande latitude dans la gestion de leur budget;**

**f) Le Secrétariat devrait relever le montant de la procuration donnée aux missions opérationnelles en matière d'achats (le plafond actuel de 200 000 dollars pouvant être porté jusqu'à 1 million de dollars, selon la taille et les besoins de la mission), pour tous les biens et services disponibles sur le marché local et ne faisant pas l'objet d'un contrat-cadre ou d'une commande permanente.**

#### **IV. Planification des opérations de maintien de la paix et services d'appui : moyens et structure disponibles au Siège**

170. Si l'on veut mettre en place, au Siège, un bon dispositif d'appui aux opérations de paix, cela suppose qu'on s'attaque aux problèmes de quantité, de structure et de qualité, c'est-à-dire à la question de l'effectif nécessaire pour faire ce qui est à faire; à celle des structures organisationnelles et des règles de fonctionnement grâce auxquelles l'appui aura plus de chances d'être efficace; et à celle de la qualité des individus et des méthodes de travail qui font vivre ces structures. Dans la présente section le Groupe d'étude fait porter l'essentiel de son analyse et de ses

recommandations sur les deux premières questions; il traite de la qualité des fonctionnaires et de la culture d'organisation à la section VI.

171. Il apparaît nettement au Groupe d'étude qu'il faudrait accroître les moyens consacrés à l'appui aux opérations de maintien de la paix. Il est particulièrement nécessaire d'augmenter les ressources du Département des opérations de maintien de la paix, sur lequel repose l'essentiel de la responsabilité des activités de planification et d'appui à l'intention des opérations hors Siège les plus complexes et les plus médiatisées de l'ONU.

#### **A. Niveau des effectifs et financement des services d'appui aux opérations de maintien de la paix situés au Siège**

172. Les dépenses de personnel au Siège et les dépenses connexes consacrées à la planification et à l'appui de l'ensemble des opérations de maintien de la paix peuvent être considérées comme le coût direct, hors services d'appui sur le terrain, de ces opérations. Sur les cinq dernières années, ces dépenses n'ont pas dépassé 6 % du coût total des opérations de maintien de la paix (voir tableau 4.1). Elles se situent actuellement plus près de 3 %, et elles tomberont au-dessous de 2 % pour l'exercice budgétaire en cours, compte tenu de ce qui est prévu actuellement (renforcement de certaines missions telles que la MONUC en République démocratique du Congo, achèvement du déploiement de la MINUSIL en Sierra Leone et création d'une nouvelle opération en Érythrée et en Éthiopie, etc.). Il est probable qu'un spécialiste de la gestion qui connaît bien les besoins opérationnels des gros organismes publics ou privés qui gèrent d'importants éléments déployés sur le terrain estimerait qu'une organisation qui essaie de mener des activités sur le terrain en ne consacrant que 2 % de son budget aux services d'appui centraux assure un appui insuffisant pour son personnel hors Siège et risque fort, ce faisant, d'aboutir à l'épuisement de ses structures d'appui.

173. Le tableau 4.1 donne les montants totaux des budgets des opérations de maintien de la paix de mi-1996 à mi-2001 (l'exercice budgétaire de ces opérations court de juillet à juin, c'est-à-dire qu'il est décalé de six mois par rapport au cycle du budget ordinaire de l'ONU). Ce tableau donne aussi les

montants totaux des dépenses consacrées, au Siège, à l'appui des opérations de maintien de la paix, tant au sein du Département des opérations de maintien de la paix que dans d'autres départements, et que ces dépenses soient financées au moyen du budget ordinaire ou du Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix (le budget ordinaire porte sur une période de deux ans, et les dépenses en sont réparties entre les États Membres en appliquant le barème de leurs quotes-parts au budget ordinaire; le Compte d'appui, lui, porte sur une période d'un an – l'idée étant que les effectifs, au Secrétariat, doivent être renforcés ou réduits en fonction de l'intensité des activités sur le terrain – et les dépenses en sont réparties entre les États Membres en appliquant le barème de leurs quotes-parts au budget des opérations de maintien de la paix).

Tableau 4.1

**Pourcentage du montant total des dépenses d'appui du Siège par rapport au montant total des budgets des opérations de maintien de la paix, de 1996 à 2001**

(En millions de dollars des États-Unis)

	Juill. 96- juin 97	Juill. 97- juin 98	Juill. 98- juin 99	Juil. 99- juin 2000	Juill. 2000- juin 2001 <sup>a</sup>
Budgets de maintien de la paix	1 260	911,7	812,9	1 417	2 582 <sup>b</sup>
Dépenses d'appui du Siège <sup>c</sup>	49,2	52,8	41,0	41,7	50,2
Pourcentage Siège/terrain	3,90	5,79	5,05	2,95	1,94

<sup>a</sup> D'après les rapports du Secrétaire général sur l'exécution des budgets, non compris les missions terminées avant le 1er juillet 2000 mais y compris une estimation approximative du coût du déploiement complet de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), dont le budget n'a pas encore été établi.

<sup>b</sup> Estimation.

<sup>c</sup> Chiffres communiqués par le Contrôleur de l'ONU, portant sur tous les postes du Secrétariat (principalement au Département des opérations de maintien de la paix) financés au moyen du budget ordinaire ou du Compte d'appui; on a aussi compté les dépenses qui auraient correspondu aux contributions en nature (personnel fourni à titre gracieux) s'il avait fallu les financer entièrement.

174. Le budget du Département des opérations de maintien de la paix est financé à 85 % au moyen du

Compte d'appui, ce qui représente une quarantaine de millions de dollars par an. À cela s'ajoutent 6 millions de dollars affectés au Département dans le budget ordinaire. Ce total de 46 millions de dollars finance en gros les traitements et les dépenses connexes relatifs aux 231 fonctionnaires de la classe des administrateurs (civils, militaires et policiers) et 173 agents des services généraux du Département (mais non le Service de l'action antimines, qui est financé au moyen de contributions volontaires). Sont également financés au moyen du Compte d'appui des postes situés ailleurs dans le Secrétariat, dont les titulaires participent aux activités d'appui aux opérations de maintien de la paix: Division du financement des opérations de maintien de la paix et certains éléments de la Division des achats (Département de la gestion), du Bureau des affaires juridiques et du Département de l'information, par exemple.

175. Jusqu'au milieu de la décennie, le Compte d'appui était fixé à 8,5 % du montant total des dépenses de personnel civil des opérations de maintien de la paix, mais cela ne tenait pas compte des dépenses d'appui relatives à la police civile et aux Volontaires des Nations Unies, ni du coût des services d'appui à l'intention des entreprises privées et des contingents. La formule du pourcentage forfaitaire a été remplacée par une méthode de calcul selon laquelle le financement au moyen du Compte d'appui est justifié poste par poste, chaque année. Néanmoins, les effectifs du Département des opérations de maintien de la paix ont peu augmenté depuis l'adoption de ce nouveau système, en partie parce que le Secrétariat semble avoir adapté ses projets de budget à l'idée qu'il se faisait des montants que les politiques seraient disposés à voter.

176. Certes, le Département des opérations de maintien de la paix et les autres bureaux du Secrétariat qui assurent des services d'appui à l'intention des opérations de maintien de la paix doivent, dans une certaine mesure, grossir ou rétrécir en fonction du niveau d'activité sur le terrain; mais imposer chaque année au Département de justifier à nouveau l'existence de sept sur huit de ses postes revient à le traiter comme une entité provisoire et à considérer le maintien de la paix comme une responsabilité temporaire de l'Organisation. Ce n'est pas ce que montrent 52 ans d'expérience, et le passé récent donne des raisons supplémentaires de penser que l'Organisation doit absolument se tenir prête à agir, même pendant les périodes d'accalmie, car les

événements ne sont pratiquement pas prévisibles et, comme le Département l'a appris à ses dépens ces deux dernières années, une fois qu'il s'est privé des compétences et de l'expérience de fonctionnaires il faut beaucoup de temps pour les remplacer.

177. Du fait que la quasi-totalité du Département des opérations de maintien de la paix est financée année par année au moyen du Compte d'appui, ce département et les autres bureaux qui dépendent de la même source de financement ne disposent d'aucun niveau de référence, en termes de moyens financiers et de nombre de postes, en fonction duquel recruter et conserver leur personnel. Les fonctionnaires mutés du terrain à des postes financés au moyen du Compte d'appui ne savent pas s'ils pourront encore compter sur ces postes un an plus tard. Vu les conditions de travail actuelles et la précarité des carrières qu'entraîne le financement par le Compte d'appui, on ne peut que féliciter le Département d'avoir réussi à éviter de se désintégrer.

178. Les États Membres et le Secrétariat sont conscients depuis longtemps de la nécessité de définir un niveau de référence pour les effectifs et le financement, et de disposer par ailleurs d'un mécanisme qui permette de faire grossir ou rétrécir le Département des opérations de maintien de la paix en fonction de l'évolution des besoins. Cependant, faute d'une étude des besoins en effectifs du Département qui serait fondée sur des critères objectifs en matière de gestion et de productivité, il est difficile de fixer un niveau de référence valable. Ce n'est pas au Groupe d'étude de procéder à une telle analyse méthodique de la gestion du Département, mais il estime qu'il faudrait le faire. En attendant, il trouve que certaines situations de sous-effectif sont flagrantes et méritent d'être soulignées.

179. La Division du personnel militaire et de la police civile (Département des opérations de maintien de la paix), que dirige le Conseiller militaire de l'ONU, dispose d'un effectif autorisé de 32 militaires et neuf membres de la police civile. Le Groupe de la police civile est chargé d'assurer l'appui des opérations internationales de police sous tous leurs aspects, depuis leur conception sur le papier jusqu'à la sélection et au déploiement des hommes sur le terrain. Il ne peut actuellement guère faire plus que trouver des candidats, essayer de les trier en dépêchant des équipes d'aide à la sélection du personnel de police civile (activité qui occupe à peu près la moitié de son effectif) puis faire

en sorte qu'ils parviennent sur le terrain. En outre, il n'existe ni au Département des opérations de maintien de la paix ni nulle part ailleurs dans le système des Nations Unies une unité administrative qui soit chargée d'assurer l'organisation et l'appui des composantes de maintien de l'ordre et qui par la suite assure l'appui des activités de police elles-mêmes, que ce soit à titre consultatif ou hiérarchique.

180. Onze officiers du bureau du Conseiller militaire aident à trouver les unités militaires pour toutes les opérations de maintien de la paix et à en assurer la relève, et conseillent les spécialistes des questions politiques du Département des opérations de maintien de la paix sur le plan militaire. Les officiers du Département sont aussi censés trouver le temps de former des formateurs au niveau des États Membres, d'établir des directives, des manuels et des documents d'information et de collaborer avec la Division de l'administration et de la logistique des missions au recensement des besoins, sur les plans logistique et opérationnel, des composantes militaires et de police des missions hors Siège. Or, les effectifs étant ce qu'ils sont actuellement, le Groupe de la formation compte en tout et pour tout cinq officiers. Au Service de la planification militaire, 10 officiers constituent l'essentiel de la capacité du Département en matière de planification des missions militaires au niveau opérationnel; six autres postes ont été autorisés, mais n'ont pas encore été pourvus. Ces 16 planificateurs constituent la totalité de l'effectif de militaires disponibles pour déterminer de quels effectifs les missions ont besoin au moment de leur lancement ou de leur renforcement, participer aux études techniques et apprécier l'état de préparation des pays susceptibles de fournir des contingents. Sur les 10 planificateurs initialement autorisés, l'un a été chargé d'établir les règles d'engagement et les directives à l'intention des commandants des forces, pour toutes les opérations. Un seul officier est disponible, à temps partiel, pour gérer la base de données du Système des forces et moyens en attente des Nations Unies.

181. Le tableau 4.2 oppose les effectifs déployés des contingents et des forces de police à ceux de leurs services d'appui respectifs au Siège. Aucun gouvernement n'enverrait 27 000 hommes sur le terrain en n'ayant dans son propre pays que 32 officiers pour leur donner des instructions techniques et opérationnelles sur le plan militaire. Aucune force de police ne déploierait 8 000 hommes en n'ayant que

neuf personnes à son quartier général pour assurer leur appui technique et opérationnel.

Tableau 4.2

**Pourcentage des effectifs militaires et de police civile au Siège par rapport aux effectifs militaires et de police civile déployés sur le terrain<sup>a</sup>**

	<i>Personnel militaire</i>	<i>Police civile</i>
Opérations de maintien de la paix	27 365	8 641
Siège	32	9
Pourcentage Siège/terrain	0,1 %	0,1 %

<sup>a</sup> Effectifs autorisés au 15 juin 2000 pour le personnel militaire et au 1er août 2000 pour la police civile.

182. Le Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix, où se trouvent les officiers de secteur qui centralisent les échanges concernant telle ou telle opération de maintien de la paix, paraît lui aussi être doté d'un effectif très insuffisant. Il dispose actuellement de 15 administrateurs qui s'occupent de 14 opérations en cours et de deux nouvelles opérations qui pourraient voir le jour, soit en moyenne moins d'un fonctionnaire par mission. S'il est vrai qu'une personne peut être capable de faire face aux besoins d'une ou même deux petites missions, cela paraît impossible dans le cas des missions plus importantes telles que l'ATNUTO au Timor oriental, la MINUK au Kosovo, la MINUSIL en Sierra Leone et la MONUC en République démocratique du Congo. On peut dire la même chose des spécialistes de la logistique et de la gestion du personnel de la Division de l'administration et de la logistique des missions (Département des opérations de maintien de la paix), ainsi que du personnel d'appui qui s'occupe des opérations de maintien de la paix au Département de la gestion, au Bureau des affaires juridiques, au Département de l'information et dans les autres bureaux concernés. Le tableau 4.3 donne les effectifs totaux, au Département des opérations de maintien de la paix et dans d'autres services du Secrétariat, qui sont occupés à plein temps à assurer l'appui des grosses missions, ainsi que les budgets annuels et les effectifs autorisés de ces missions.

183. Le manque généralisé de personnel fait que dans bien des cas des fonctionnaires qui remplissent une fonction essentielle n'ont personne pour les remplacer, aucune autre solution, pour que leur service soit assuré plus de huit heures par jour lorsqu'une crise éclate à

six ou 12 fuseaux horaires, que de l'assurer eux-mêmes pendant 16 heures, et aucune possibilité de prendre des congés, de tomber malade ou de se rendre sur les lieux de la mission sans mettre leurs activités d'appui en veilleuse. Dans les conditions actuelles, on ne peut éviter de faire des choix entre des impératifs antagoniques, ce qui risque d'avoir des effets néfastes sur l'appui dont bénéficie le terrain. À New York, les tâches qui concernent le Siège – établissement de rapports à l'intention des organes délibérants, par exemple – passent généralement en priorité en raison de la pression exercée, souvent en personne, par les représentants des États Membres. À l'opposé, ce qu'on voit du terrain à New York se limite à des messages électroniques, des câbles et des notes gribouillées au cours de conversations téléphoniques. Ainsi, dans la lutte pour partager le temps d'un officier de secteur, les opérations sur le terrain sont souvent les vaincues et doivent se contenter de régler leurs problèmes toutes seules. Pourtant, ce sont elles qui devraient être

prioritaires. Le personnel sur le terrain se trouve face à des situations difficiles et sa vie est parfois en danger. Il mérite mieux, de même que ceux qui, au Siège, voudraient lui apporter un appui efficace.

Tableau 4.3

**Nombre total d'administrateurs affectés à plein temps à l'appui des opérations complexes de maintien de la paix créées en 1999**

	<i>MINUK (Kosovo)</i>	<i>MINUSIL (Sierra Leone)</i>	<i>ATNUTO (Timor oriental)</i>	<i>MONUC (République démocratique du Congo)</i>
Budget estimatif juillet 2000-juin 2001	410 millions de dollars	465 millions de dollars	540 millions de dollars	535 millions de dollars
Effectif actuellement autorisé des principales composantes	4 718 policiers Plus de 1 000 civils recrutés sur le plan international	13 000 militaires	8 950 militaires 1 640 policiers 1 185 civils recrutés sur le plan international	5 537 militaires 500 observateurs militaires
Nombre d'administrateurs au Siège affectés à plein temps à l'appui de l'opération	1 spécialiste des questions politiques 2 membres de la police civile 1 coordonnateur de la logistique 1 spécialiste civil du recrutement 1 spécialiste des finances	1 spécialiste des questions politiques 2 militaires 1 coordonnateur de la logistique 1 spécialiste des finances	1 spécialiste des questions politiques 2 militaires 1 membre de la police civile 1 coordonnateur de la logistique 1 spécialiste civil du recrutement 1 spécialiste des finances	1 spécialiste des questions politiques 3 militaires 1 membre de la police civile 1 coordonnateur de la logistique 1 spécialiste civil du recrutement 1 spécialiste des finances
<b>Effectif total du personnel d'appui au Siège</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

184. Il pourrait sembler y avoir quelques chevauchements entre les fonctions exercées par les officiers de secteur du Département des opérations de maintien de la paix et leurs homologues des divisions régionales du Département des affaires politiques, mais en y regardant de plus près on constate qu'il n'en est rien. Par exemple, l'homologue de l'officier de secteur de la MINUK au Département des affaires politiques suit l'actualité dans tout le sud-est de l'Europe, et son homologue du Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'occupe de toute la région des Balkans, plus certaines parties de la Communauté d'États indépendants. Il faut absolument que les fonctionnaires de ces deux services aient la possibilité d'apporter l'aide dont ils sont capables, mais leur apport total

équivalait au travail de moins d'un fonctionnaire supplémentaire à plein temps pour ce qui est de l'appui fourni à la MINUK.

185. Les trois directeurs régionaux du Bureau des opérations devraient se rendre régulièrement auprès des missions et entretenir un dialogue permanent avec les représentants spéciaux du Secrétaire général et les chefs des composantes à propos des obstacles que le Siège pourrait les aider à surmonter. Au lieu de cela, ils sont accaparés par les activités de leurs officiers de secteur, qui ne peuvent se passer de leur renfort.

186. Le Secrétaire général adjoint et le Sous-Secrétaire général sont encore plus soumis à des impératifs antinomiques. Ils donnent des avis au Secrétaire

général, se tiennent en rapport avec les délégations et les capitales des États Membres, et l'un ou l'autre d'entre eux relit chacun des rapports sur les opérations de maintien de la paix (on en a compté 40 au cours du premier semestre 2000) soumis au Secrétaire général pour qu'il les approuve et les signe avant de les présenter aux organes délibérants. Depuis janvier 2000, à eux deux ils ont présenté personnellement des comptes rendus au Conseil de sécurité plus de 50 fois, au cours de séances qui ont duré parfois trois heures et qui ont nécessité des heures de préparation sur le terrain et au Siège. Les réunions de coordination prennent aussi du temps, qui pourrait être passé à étudier les problèmes opérationnels avec les missions, à leur rendre visite sur le terrain, à réfléchir aux moyens d'améliorer la façon dont l'ONU conduit ses opérations de maintien de la paix ou à gérer de plus près le Département.

187. Les problèmes de sous-effectifs qui accablent les services d'appui administratif et logistique, particulièrement la Division de l'administration et de la logistique des missions, sont peut-être encore plus graves que ceux dont souffrent les services organiques du Département. À l'heure actuelle, la Division assure l'appui non seulement des opérations de maintien de la paix mais aussi d'autres bureaux extérieurs tels que le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, à Gaza, la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) ou une douzaine d'autres petits bureaux, sans parler du travail que représente sa participation aux opérations de liquidation des missions terminées. Au total, elle représente un surcoût d'environ 1,25 % pour les opérations de maintien de la paix et les autres opérations hors Siège. Si l'ONU sous-traitait les activités d'appui administratif et logistique assurées par la Division, le Groupe d'étude est persuadé qu'elle aurait du mal à trouver une entreprise privée pour accomplir le même travail pour le même prix.

188. Les exemples suivants donneront une idée du grave manque de personnel dont souffre la Division de l'administration et de la logistique des missions. La Section de la dotation en effectifs du Service de la gestion du personnel de la Division, qui s'occupe du recrutement et des voyages du personnel civil, ainsi que des voyages des membres de la police civile et des observateurs militaires, ne compte que 10 administrateurs responsables du recrutement, dont quatre sont chargés d'examiner les 150 candidatures

spontanées reçues chaque jour, ainsi que d'y répondre. Les six autres administrateurs s'occupent de la procédure de sélection proprement dite : un à temps plein et un à mi-temps pour le Kosovo, un à temps plein et un à mi-temps pour le Timor oriental et trois à temps plein pour toutes les autres missions. Trois responsables du recrutement s'occupent à eux seuls de trouver des candidats qualifiés pour deux missions d'administration civile qui ont besoin de centaines d'administrateurs expérimentés dans une multitude de domaines et de disciplines. De neuf à 12 mois après leur mise en train, ni la MINUK ni l'ATNUTO ne sont intégralement déployées.

189. Les États Membres doivent donner au Secrétaire général une certaine latitude, ainsi que des ressources financières suffisantes, afin qu'il puisse recruter assez de personnel pour éviter que l'Organisation, incapable de réagir avec professionnalisme face à des situations d'urgence, ne voie sa réputation ternie. Le Secrétaire général doit disposer des ressources nécessaires pour faire du Secrétariat un organisme mieux à même de réagir immédiatement à des circonstances imprévues.

190. C'est principalement le Service de la logistique et des communications de la Division qui est chargé de fournir à ceux qui se trouvent sur le terrain les biens et services dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches. La description d'emploi d'un des 14 coordonnateurs des opérations logistiques donnera une bonne idée de la charge de travail que supporte l'ensemble du Service. Ce fonctionnaire est le principal responsable de la planification des opérations logistiques pour l'expansion de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Ce même fonctionnaire est chargé d'élaborer les politiques et procédures pour la très importante Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi, ainsi que de coordonner l'établissement des projets de budget annuel de l'ensemble du Service.

191. Rien que sur la base de cet examen superficiel, et compte tenu du fait que les dépenses d'appui du Département des opérations de maintien de la paix et des autres entités du Siège qui appuient les opérations de maintien de la paix ne dépassent pas les 50 millions de dollars par an, le Groupe d'étude est convaincu qu'en fournissant des ressources supplémentaires au Département et à ces entités, les États Membres réaliseraient un investissement fondamental qui

garantirait l'utilisation rationnelle des 2 milliards de dollars et plus qu'ils consacreront aux opérations de maintien de la paix en 2001. Le Groupe d'étude recommande donc une augmentation sensible des ressources et exhorte le Secrétaire général à soumettre à l'Assemblée générale une proposition indiquant tous les besoins de l'Organisation.

192. Le Groupe d'étude estime par ailleurs qu'il faut cesser de considérer le maintien de la paix comme une fonction temporaire et le Département des opérations de maintien de la paix comme une structure temporaire. Le Département doit pouvoir compter systématiquement sur une enveloppe budgétaire prévisible s'il est appelé à faire plus que de maintenir à flot les missions existantes. Il doit disposer de ressources pour se préparer aux situations d'urgence qui pourraient survenir dans les six à 12 mois, pour mettre au point des outils de gestion susceptibles d'améliorer le fonctionnement des futures missions, pour étudier l'incidence que les technologies modernes pourraient avoir sur divers aspects du maintien de la paix, pour mettre en pratique les enseignements tirés des missions précédentes et pour appliquer les recommandations figurant dans les rapports d'évaluation établis par le Bureau des services de contrôle interne ces cinq dernières années. Son personnel doit avoir la possibilité de concevoir et de mener des programmes de formation à l'intention des nouvelles recrues, tant au Siège que sur le terrain. Il doit pouvoir terminer l'élaboration des directives et des manuels qui pourraient aider les nouveaux membres des missions à s'acquitter de leurs tâches avec plus de professionnalisme et conformément aux règles, règlements et procédures des Nations Unies, mais qui sont pour l'instant abandonnés, à moitié achevés, dans une douzaine de bureaux du Département, parce que leurs auteurs sont trop occupés à répondre à d'autres besoins.

193. Le Groupe d'étude recommande donc que l'appui fourni par le Siège aux opérations de maintien de la paix soit considéré comme une activité essentielle de l'Organisation des Nations Unies, et que la plus grande partie des ressources nécessaires soient, par conséquent, inscrites au budget-programme biennal ordinaire. En attendant l'élaboration du prochain budget, il recommande que le Secrétaire général demande le plus tôt possible à l'Assemblée générale d'augmenter d'urgence les ressources prévues dans le

dernier projet de budget pour le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.

194. La répartition précise des ressources devrait être déterminée sur la base d'un examen professionnel et objectif des besoins, mais l'enveloppe globale devrait refléter l'expérience passée du maintien de la paix. Une possibilité serait de calculer le montant de base à inscrire au budget ordinaire pour l'appui du Siège aux opérations de maintien de la paix en fonction du coût moyen des opérations au cours des cinq années précédentes. Le montant ainsi calculé refléterait le niveau d'activité auquel le Secrétariat devrait être prêt à faire face. Selon les chiffres fournis par le Contrôleur (voir tableau 4.1), la moyenne pour les cinq dernières années (y compris l'exercice budgétaire en cours) est de 1,4 milliard de dollars. Si l'on fixait l'enveloppe budgétaire de base pour les activités d'appui à 5 % de la moyenne, on obtiendrait un montant de 70 millions de dollars, soit environ 20 millions de plus que le budget actuel du Siège pour l'appui aux opérations de maintien de la paix.

195. Pour financer des niveaux d'activités supérieurs à la moyenne, en période de pointe, on pourrait envisager de majorer d'un certain pourcentage les budgets des missions auxquelles est imputable le dépassement de l'enveloppe de base. Ainsi, le coût estimatif des opérations de maintien de la paix pour l'exercice en cours, soit 2,6 milliards de dollars, dépasse de 1,2 milliard l'enveloppe de base hypothétique, soit 1,4 milliards de dollars. Une majoration de 1 % calculée sur la base de ce montant de 1,2 milliard de dollars donnerait 12 millions de dollars dont le Siège disposerait pour faire face à la charge de travail accrue. Une majoration de 2 % produirait 24 millions de dollars.

196. Ce moyen direct de financer les capacités nécessaires en période de pointe devrait remplacer le système actuel, qui exige que chaque poste soit justifié chaque année dans les projets de budget pour le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Le Secrétaire général devrait avoir la latitude de décider de la meilleure façon d'utiliser les fonds pour faire face à un niveau exceptionnel d'activité, et des mesures d'urgence devraient être prises pour que les postes temporaires destinés à couvrir les besoins accrus puissent être pourvus immédiatement.

**197. Résumé des principales recommandations concernant le financement de l'appui aux**

opérations de maintien de la paix fourni par le Siège :

a) Le Groupe d'étude recommande une augmentation sensible des ressources servant à financer l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège et exhorte le Secrétaire général à soumettre à l'Assemblée générale une proposition indiquant l'intégralité des moyens qu'il juge nécessaires;

b) Le Groupe d'étude recommande que l'appui fourni par le Siège aux opérations de maintien de la paix soit considéré comme une activité essentielle de l'Organisation des Nations Unies et que la plus grande partie des ressources nécessaires soient donc inscrites au budget ordinaire;

c) En attendant l'élaboration du prochain projet de budget, le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire général demande à l'Assemblée générale d'augmenter d'urgence les ressources du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour que du personnel supplémentaire puisse être recruté immédiatement, en particulier au sein du Département des opérations de maintien de la paix.

## **B. Création d'équipes spéciales intégrées : justification et proposition**

198. Il n'existe pas actuellement, au Département des opérations de maintien de la paix, de cellule intégrée de planification ou d'appui au sein de laquelle seraient représentés, entre autres, les responsables de l'analyse des politiques, des opérations militaires, de la police civile, de l'assistance électorale, des droits de l'homme, du développement, de l'assistance humanitaire, des réfugiés et des déplacés, de l'information, de la logistique, des finances et du recrutement. Comme on l'a vu plus haut, le Département ne compte qu'une poignée d'administrateurs affectés à temps plein à la planification et aux activités d'appui, y compris pour les opérations complexes de grande envergure comme la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO). Dans le cas des missions de paix à

caractère politique ou des bureaux de consolidation de la paix, ces fonctions sont prises en charge par le Département des affaires politiques, avec un personnel tout aussi réduit.

199. Le Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix est chargé d'élaborer le concept général d'opérations des nouvelles missions de maintien de la paix. Il porte une lourde responsabilité puisqu'il se charge à la fois de l'analyse politique et de la coordination interne avec les autres services du Département qui sont chargés des questions militaires, de la police civile, de la logistique, des finances et du personnel. Ces services ont chacun une structure hiérarchique distincte et beaucoup d'entre eux se trouvent même dans des bâtiments différents. En outre, le Département des affaires politiques, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Haut Commissariat pour les réfugiés, le Haut Commissariat aux droits de l'homme, le Département de l'information et bien d'autres départements, organismes, fonds et programmes ont un rôle de plus en plus important à jouer dans la planification des opérations, en particulier les opérations complexes, et doivent être officiellement associés au processus de planification.

200. Il arrive que les divisions, départements et organismes collaborent entre eux, mais cette collaboration dépend trop de contacts personnels et d'un appui ponctuel. Des équipes spéciales composées de représentants des diverses parties du système sont mises en place pour la planification des grandes opérations, mais elles font plutôt office de groupe de discussion que d'organe de décision. En outre, elles tendent à se réunir peu souvent, voire à se dissoudre, dès que le déploiement de l'opération commence, et bien avant qu'il soit achevé.

201. D'autre part, lorsqu'une opération est déployée, les représentants spéciaux du Secrétaire général coordonnent l'ensemble des activités des Nations Unies dans leur zone de mission, mais n'ont pas au Siège, au niveau opérationnel, d'interlocuteur unique capable de donner suite rapidement à leurs demandes. Ainsi, les officiers de secteur et les directeurs des divisions régionales du Département des opérations de maintien de la paix répondent aux questions de nature politique, mais ne peuvent, en général, répondre directement aux questions relatives aux opérations militaires, à la police, à l'assistance humanitaire, aux droits de

l'homme, aux élections, aux affaires juridiques ou à d'autres aspects des opérations, et ils ne savent pas toujours à qui s'adresser pour trouver la réponse. Lorsqu'elles ne peuvent attendre, les missions finissent par trouver elles-mêmes des interlocuteurs compétents et, à la longue, établissent leurs propres contacts avec les différentes entités du Secrétariat et du système.

202. Les missions ne devraient pas être amenées à établir leurs propres réseaux. Elles devraient savoir exactement à qui s'adresser pour obtenir les réponses et l'appui dont elles ont besoin, surtout au cours des premiers mois, qui sont particulièrement critiques car le déploiement est en cours et des crises surgissent chaque jour. En outre, elles devraient pouvoir obtenir ces réponses d'une entité unique qui rassemble tout le personnel d'appui et tous les experts nécessaires, détachés de divers services du Siège correspondant à toutes les fonctions des missions. Une telle entité pourrait s'appeler une équipe spéciale intégrée.

203. Cette notion, quoique beaucoup plus large, s'appuie sur les mesures de coopération prévues dans les directives pour l'application du principe du «département chef de file» adoptées par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques lors d'une réunion qu'ils ont tenue en juin 2000 sous la présidence du Secrétaire général. Le Groupe d'étude recommande, par exemple, que ces deux départements choisissent ensemble le chef de chaque nouvelle équipe spéciale, mais sans se limiter nécessairement à leur propre personnel. Il peut arriver que les directeurs des divisions régionales ou les spécialistes des questions politiques des deux départements soient trop occupés pour assumer ce rôle à temps plein. Il peut aussi arriver qu'une personne venant du terrain fasse mieux l'affaire. Cette souplesse de fonctionnement, y compris la latitude de confier la tâche au candidat le plus qualifié, suppose l'adoption de mécanismes de financement permettant de répondre à des besoins exceptionnels en période de pointe, conformément à la recommandation formulée plus haut.

204. Le Comité exécutif pour la paix et la sécurité ou un sous-groupe de ce comité désigné à cette fin devrait s'entendre sur la composition générale. De l'équipe spéciale intégrée que le groupe d'étude envisage de former au tout début du processus de prévention des conflits, de rétablissement de la paix, de maintien éventuel de la paix ou de déploiement éventuel d'un bureau de soutien à la consolidation de la paix. Cette

formule faisant appel à un dispositif central de soutien intégré aux activités en faveur de la paix et de la sécurité menées par les Nations Unies sur le terrain devrait s'étendre à toutes les opérations de paix, la taille, la composition, le lieu de réunion et la direction de l'équipe spéciale dépendant des besoins de chaque opération.

205. La question de la direction et du département chef de file s'est posée par le passé lorsque la nature de la présence des Nations Unies sur le terrain a changé – privilégiant davantage l'aspect maintien de la paix ou politique selon le cas –, ce qui a nécessité une révision non seulement du principal interlocuteur des différentes opérations au siège mais aussi de l'ensemble des intervenants au siège. D'après la conception que le Groupe d'étude se fait du fonctionnement de ces équipes spéciales, ces intervenants demeureraient en gros les mêmes pendant et après ces transitions, sous réserve des remaniements rendus nécessaires par l'évolution de la nature de l'opération mais sans changement du personnel de base de chaque équipe spéciale chargé des fonctions à assurer tout au long de la transition. La direction de ces équipes spéciales serait assurée à tour de rôle par chacun de leurs membres (elle passerait par exemple d'un directeur régional ou d'un spécialiste des questions politiques du Département des opérations de maintien de la paix à son homologue au sein du Département des affaires politiques).

206. La taille et la composition de ces équipes spéciales seraient fonction de la nature de l'activité sur le terrain recevant un appui et de la phase où elle se trouve. L'action préventive menée en cas de crise exigerait un soutien politique éclairé qui permettrait à l'envoyé des Nations Unies de se tenir informé de l'évolution de la situation politique dans la région et d'autres facteurs déterminants pour le succès de sa mission. Les responsables du rétablissement de la paix chargés de mettre fin à un conflit devraient être plus au fait des options existant pour assurer le maintien et la consolidation de la paix de façon que les possibilités qu'elles offrent aussi bien que leurs limites soient prises en compte dans tout accord de paix dont l'application ferait intervenir les Nations Unies. Les conseillers-observateurs du Secrétariat collaborant avec ces responsables auraient des liens avec l'équipe spéciale intégrée qui apporte son soutien aux négociations et la tiendraient informée des progrès accomplis. Le chef de l'équipe spéciale servirait de son

côté d'intermédiaire entre le responsable du rétablissement de la paix et le Siège, en se servant de ses contacts avec les hautes instances du Secrétariat pour obtenir des réponses aux questions politiques délicates.

207. Les équipes spéciales décrites plus haut pourraient être des organes « virtuels » dont les membres se réuniraient régulièrement mais ne partageraient pas les mêmes locaux et s'acquitteraient de leurs fonctions à partir de leurs bureaux habituels en communiquant entre eux grâce aux techniques modernes d'information. Pour contribuer au travail de ces équipes, chacun de leurs membres devrait fournir des données et analyses, qui seraient affichées sur le réseau Intranet de l'ONU par le secrétariat de l'information et de l'analyse stratégique du Comité exécutif dont la création est proposée plus haut aux paragraphes 65 à 75 et avoir accès à ces mêmes données et analyses.

208. Les équipes spéciales intégrées créées pour planifier d'éventuelles opérations de paix pourraient elles aussi être au départ des organes virtuels. Lorsque les préparatifs de l'opération se concrétiseraient, elles se constitueraient réellement et tous leurs membres partageraient les mêmes locaux pour pouvoir travailler en équipe aussi longtemps que l'exigerait le déploiement complet de la nouvelle mission, soit jusqu'à six mois, à condition que les réformes proposées plus haut aux paragraphes 84 à 169, pour accélérer le déploiement soient appliquées.

209. Leurs membres seraient officiellement détachés pour toute la durée de l'opération par leur division, département, agence, fonds ou programme d'origine. Ils auraient ainsi entre eux des liens beaucoup plus étroits que ceux qui existent actuellement entre les membres des comités de coordination et équipes existant au Siège. Ils constitueraient de ce fait une cellule temporaire mais réunie autour d'un même objectif, dont la taille et la composition pourraient être modifiées en fonction des besoins de la mission.

210. Chaque membre de chaque équipe spéciale serait non seulement autorisé à servir d'intermédiaire entre l'équipe spéciale et son département d'origine, mais serait aussi chargé de prendre toutes les décisions pratiques importantes concernant la mission pour ce département. Le chef de l'équipe spéciale – qui ferait rapport au Sous-Secrétaire général chargé des opérations du Département des opérations de maintien

de la paix dans le cas des opérations de maintien de la paix, ou au Sous-Secrétaire général du Département des affaires politiques, dans le cas des activités de rétablissement de la paix, des bureaux de soutien à la consolidation de la paix et les missions politiques spéciales – devrait lui-même avoir autorité sur les autres membres de l'équipe spéciale pendant toute la durée de leur détachement, et devrait être la première personne à contacter par les opérations de paix pour toutes les questions ayant trait à leurs activités. Les questions relatives aux politiques et stratégies à long terme devraient, elles, être réglées au niveau des Secrétaire général adjoint et Sous-Secrétaire général au sein du Comité exécutif pour la paix et la sécurité avec l'appui du secrétariat de l'information et de l'analyse stratégique de ce comité.

211. Pour que le système des Nations Unies puisse prêter du personnel aux équipes spéciales, il faudra établir des centres de responsabilité pour chaque grande composante des opérations de paix. Les départements et les organismes doivent s'entendre à l'avance sur les procédures en matière de détachement et sur l'appui qu'ils sont prêts à apporter au mécanisme des équipes spéciales intégrées en signifiant au besoin leur accord par écrit.

212. Le Groupe d'étude n'a pas de propositions à faire concernant le choix des bureaux « chefs de file » pour chaque composante éventuelle des opérations de paix mais il pense que tous les membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité devraient se pencher sur cette question et choisir parmi eux un responsable de la planification pour chacune de ces composantes autres que celles ayant trait au domaine militaire, à la police et au pouvoir judiciaire, ainsi qu'à la logistique et à l'administration, qui devraient toutes continuer de relever de la responsabilité du Département des opérations de maintien de la paix. L'organisme choisi comme chef de file devrait avoir pour tâche de mettre au point les principaux éléments des concepts d'opérations, des définitions d'emploi, des besoins en personnel et en équipement, des échéanciers et calendriers de déploiement, des données de base harmonisées, des arrangements concernant le personnel civil en attente et des fichiers d'autres candidats potentiels pour la composante dont il est chargé, ainsi que de participer aux travaux correspondants de l'équipe spéciale intégrée.

213. La formule des équipes spéciales intégrées apporte un élément de souplesse qui doit permettre de

faire face à des besoins en ressources importants dans des délais très serrés mais portant en définitive sur une courte période pour faciliter les activités de planification, de démarrage et de soutien logistique initial. Elle s'inspire très largement de la notion de « direction par décentralisation fonctionnelle », que l'on retrouve très souvent dans les grandes organisations qui ont besoin de pouvoir mobiliser les compétences spécialisées nécessaires à des projets précis sans avoir à chaque fois à revoir toute leur organisation. Adoptée par des institutions aussi diverses que la RAND Corporation et la Banque mondiale, cette conception repose sur l'affectation des employés à un service ou département d'origine permanent dont ils peuvent et doivent même être détachés au besoin pour apporter un soutien à des projets. Appliquée à la planification centrale et au soutien aux opérations de paix, cette formule permettra aux départements, institutions, fonds et programmes organisés sur le plan interne en fonction de leurs besoins d'ensemble, d'affecter des membres de leur personnel à des équipes spéciales intégrées au niveau interdépartemental/interorganisations chargées de ce soutien.

214. La formule des équipes spéciales intégrées pourrait aussi avoir des répercussions importantes sur la structure actuelle du Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix car elle remplacerait en fait celle des divisions régionales. Ainsi, par exemple, pour chacune des opérations de plus grande envergure, telles que celles menées en Sierra Leone, au Timor oriental ou au Kosovo, il faudrait créer une équipe spéciale intégrée individuelle dirigée par un administrateur ayant rang de directeur. Les autres missions, telles que les opérations de maintien de la paix « classiques » existant depuis longtemps en Asie et au Moyen-Orient, pourraient être regroupées au sein d'une seule équipe spéciale intégrée. Le nombre des équipes susceptibles d'être créées dépendrait beaucoup du volume des ressources complémentaires allouées au Département des opérations de maintien de la paix, au Département des affaires politiques et aux départements, institutions, fonds et programmes qui en dépendent. À mesure que le nombre des équipes augmenterait, la structure organisationnelle du Bureau des opérations s'élargirait. Il en serait de même pour les fonctions des sous-secrétaires généraux du Département des affaires politiques, auxquels les chefs des équipes spéciales intégrées seraient tenus de faire rapport au cours de la

phase de rétablissement de la paix ou lors du lancement d'une opération importante de soutien à la consolidation de la paix, soit à la suite d'une opération de maintien de la paix, soit en tant qu'initiative distincte.

215. Certes, les directeurs régionaux du Département des opérations de maintien de la paix (et du Département des affaires politiques lorsqu'ils auraient été nommés à la tête d'équipes spéciales intégrées) seraient responsables d'un moins grand nombre de missions qu'actuellement, mais ils seraient en fait chargés d'un personnel plus important, notamment celui des bureaux des conseillers du personnel militaire et de la police civile, de la Division de l'administration et de la logistique des missions (ou des divisions qui la remplaceraient) et des autres départements, institutions, fonds et programmes, qui serait détaché à temps complet auprès d'eux, en fonction des besoins. La taille des équipes spéciales intégrées dépendra aussi du montant des ressources complémentaires qui pourront être mobilisées, ressources sans lesquelles les services participants ne seront pas en mesure de détacher leur personnel à temps complet.

216. Il convient aussi de noter que, pour que la formule des équipes spéciales intégrées fonctionne correctement, les membres de ces équipes doivent partager les mêmes locaux au cours des phases de planification et de déploiement initiales, ce qui n'est pas possible dans les conditions actuelles, sauf si l'on procède à des remaniements importants des dispositions prises en matière de locaux à usage de bureaux au sein du Secrétariat.

**217. Résumé des principales recommandations concernant une planification et un soutien intégrés dans le cadre des missions : la formule des équipes spéciales intégrées, dont les membres seraient détachés par tous les organismes des Nations Unies en fonction des besoins, serait celle qui serait retenue pour assurer la planification et le soutien aux différentes missions et le personnel détaché auprès d'elles, conformément aux accords conclus entre le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et les autres départements, programmes, fonds et organismes participants, serait temporairement sous les ordres de leurs chefs.**

## **C. Autres ajustements structurels à apporter au sein du Département des opérations de maintien de la paix**

218. La formule des équipes spéciales intégrées renforcerait la capacité du Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix de coordonner réellement tous les aspects de chaque opération de maintien de la paix. Elle exigera toutefois des ajustements structurels supplémentaires au niveau d'autres éléments du Département des opérations de maintien de la paix, en particulier de la Division du personnel militaire et de la police civile, de la Division de l'administration et de la logistique des missions et du Groupe des enseignements tirés des missions.

### **1. Division du personnel militaire et de la police civile**

219. Tous les responsables de la police civile consultés au Siège aussi bien que sur le terrain jugent frustrant que les fonctions de police dépendant du Département des opérations de maintien de la paix relèvent de la chaîne de commandement militaire. Le Groupe d'étude concède qu'un tel arrangement est peu judicieux aussi bien du point de vue administratif que sur le fond.

220. Les responsables du personnel militaire et de la police civile du Département des opérations de maintien de la paix n'exercent leurs fonctions que pour trois ans, car les Nations Unies exigent qu'ils soient en service actif. S'ils veulent rester en poste plus longtemps, et sont même prêts pour ce faire à quitter l'armée ou la police de leur pays, la politique des Nations Unies en matière de personnel interdit qu'ils soient recrutés pour exercer les fonctions qu'ils remplissaient avant leur départ. C'est ce qui explique que le taux de rotation du personnel militaire et de la police civile soit si élevé au sein du Département des opérations de maintien de la paix. Étant donné que les enseignements tirés de la pratique suivie par les services du Siège ne sont pas régulièrement retenus, qu'il n'existe pas de programmes de formation approfondie à l'intention des nouveaux arrivants et que l'élaboration de manuels faciles à utiliser et de directives opérationnelles de base n'est qu'à moitié terminée, il en résulte une perte régulière de mémoire institutionnelle qu'il faut des mois de travail pour reconstituer. Le manque de personnel actuel oblige en outre les responsables du personnel militaire et de la police civile à exercer des fonctions pour lesquelles ils

n'ont pas nécessairement été formés. Ceux qui sont spécialisés dans les opérations (J3) ou dans la planification (J5) peuvent être appelés à jouer un rôle quasi diplomatique ou à assumer des fonctions de responsables du personnel et de l'administration (J1) devant faire face à la rotation incessante du personnel et des unités sur le terrain, ce qui les empêche de s'occuper des activités opérationnelles sur le terrain.

221. Le manque de continuité dont souffre le Département des opérations de maintien de la paix dans ces domaines est aussi la raison pour laquelle depuis plus de 50 ans qu'il déploie des observateurs militaires pour faire rapport sur les violations des accords de cessez-le-feu, le Département n'a toujours pas de base centrale rassemblant les données concernant de telles violations et les statistiques générales recueillies par ces observateurs. Actuellement, si l'on veut savoir combien de violations se sont produites pendant six mois dans un pays donné, il faut dépouiller tous les rapports de situation journaliers pour cette période et repérer individuellement toutes les violations qui y sont signalées. Lorsque des bases de données de ce type existent, elles ont été créées par les missions elles-mêmes au coup par coup. Il en est de même pour toutes les statistiques relatives à la criminalité et autres informations dont ont besoin la plupart des missions de police civile. Les progrès technologiques ont aussi révolutionné les méthodes de vérification des violations des accords de cessez-le-feu et de contrôle des déplacements à l'intérieur des zones démilitarisées, ainsi que des sorties d'armes provenant d'arsenaux. Or, personne n'est actuellement chargé de ces questions au sein de la Division du personnel militaire et de la police civile du Département des opérations de maintien de la paix.

222. Le Groupe d'étude recommande que la Division du personnel militaire et de la police civile soit scindée en deux unités distinctes, l'une chargée du personnel militaire, l'autre de la police civile. Le Bureau du Conseiller militaire du Département des opérations de maintien de la paix devrait être élargi et sa structure s'inspirer davantage de celle des quartiers généraux des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, de façon à apporter un soutien plus efficace aux opérations sur le terrain et à mieux conseiller les hauts responsables du Secrétariat pour les questions militaires. Il faudrait aussi affecter des ressources supplémentaires plus importantes au Groupe de la

police civile et envisager de reclasser le poste de conseiller de la police civile.

223. Afin d'assurer un minimum de continuité au sein du Département des opérations de maintien de la paix pour ce qui est de la capacité du personnel militaire et de la police civile, le Groupe d'étude recommande qu'un certain pourcentage des postes créés au sein de ces deux groupes soit réservé à des membres du personnel militaire et de la police civile ayant déjà travaillé pour les Nations Unies et venant de quitter leur service national, qui feraient partie du personnel des Nations Unies. Cette pratique coïnciderait avec celle suivie par le Service de la logistique et des communications de la Division de l'administration et de la logistique des missions, qui compte plusieurs anciens militaires.

224. La police civile sur le terrain participe de plus en plus à la restructuration et à la réforme des forces de police locales, et le Groupe d'étude a recommandé qu'elle assure en priorité ces fonctions dans le cadre des opérations de paix à venir [voir plus haut, par. 39, 40 et 47 b)]. À ce jour, cependant, le Groupe de la police civile est chargé de préparer les plans et d'évaluer les besoins des composantes police des opérations de paix sans disposer des compétences juridiques nécessaires concernant les structures judiciaires locales et les législations, codes et procédures pénales en vigueur dans les pays de déploiement. Ce type de compétence revêt une importance vitale pour les planificateurs de police civile et pourtant, aucune ressources du Compte d'appui n'a été affectée au titre de cette fonction, que ce soit au Bureau du Conseiller juridique, au Département des opérations de maintien de la paix ou autre département du Secrétariat.

225. Le Groupe d'étude recommande donc qu'il soit créé au Département des opérations de maintien de la paix une nouvelle unité administrative dotée de personnel spécialisé chargé de donner des conseils au Bureau du Conseiller de la police civile sur des questions de droit pénal d'une importance cruciale pour l'utilisation efficace des services de police civile dans le cadre des opérations de paix. Ce groupe devrait aussi travailler en étroite collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève, le Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime à Vienne et les autres organismes des Nations Unies qui s'intéressent à la réforme des institutions chargées de

promouvoir l'état de droit et d'assurer le respect des droits de l'homme.

## **2. Division de l'administration et de la logistique des missions**

226. La Division de l'administration et de la logistique des missions n'est pas habilitée à établir la version finale ni à présenter les projets de budget des opérations qu'elle prévoit de réaliser, ni, en fait, à acquérir les biens et services nécessaires à leur exécution. Cette responsabilité incombe à la Division du financement du maintien de la paix et à la Division des achats du Département de la gestion. Toutes les demandes reçues au Siège concernant les achats sont traitées par les 16 fonctionnaires de la Division des achats, dont les services sont financés à l'aide du compte d'appui : ils établissent les contrats importants (environ 300 en 1999) à présenter au Comité des marchés du Siège, négocient et concluent des marchés pour l'achat des biens et services qui ne sont pas acquis sur place par les missions et élaborent les règles et pratiques de l'Organisation des Nations Unies applicables aux achats effectués pour les missions au niveau mondial et sur le marché local. L'insuffisance de personnel, conjuguée au nombre supplémentaire d'opérations qu'entraîne cette manière de procéder, semble jouer un rôle dans les retards signalés par les missions en ce qui concerne les achats.

227. Pour accroître l'efficacité, il faudrait déléguer au Département des opérations de maintien de la paix, pendant une période d'essai de deux ans, les fonctions d'établissement et de présentation du budget des opérations de maintien de la paix, et d'allocation des crédits et lui confier la responsabilité des achats, en lui transférant les postes et le personnel correspondants. Compte tenu de l'obligation de rendre compte et pour assurer la transparence, le Département de la gestion devrait conserver ses responsabilités en ce qui concerne la comptabilité, les contributions des États Membres et la trésorerie. Il devrait aussi conserver son rôle touchant l'élaboration des grandes orientations et le suivi, comme dans le cas du recrutement et de l'administration du personnel hors-Siège, dont la responsabilité a déjà été déléguée au Département des opérations de maintien de la paix.

228. De plus, pour éviter toutes allégations concernant des irrégularités éventuelles du fait que les responsables de la budgétisation et des achats travailleraient dans la même division que ceux qui sont

chargés de déterminer les besoins, le Groupe d'étude recommande que la Division de l'administration et de la logistique des missions soit dédoublée, une division (Division des services administratifs), regroupant les fonctions ayant trait au personnel, au budget et aux finances ainsi qu'aux achats et l'autre (Division des services d'appui intégrés) étant chargée de la logistique des transports, des communications, etc.

### 3. Groupe des enseignements tirés des missions

229. Si l'on s'accorde à reconnaître la nécessité d'exploiter l'expérience accumulée sur le terrain, les efforts entrepris pour permettre au système de mieux tirer parti de cette expérience ou de faire en sorte qu'il en soit tenu compte lors de l'élaboration de la doctrine opérationnelle ainsi que des plans, méthodes ou mandats ont laissé à désirer. Les travaux actuels du Groupe des enseignements tirés des missions au Département des opérations de maintien de la paix ne semblent pas avoir eu beaucoup d'effet en pratique, au niveau des opérations et dans la plupart des cas la compilation des enseignements tirés semble n'être faite qu'une fois la mission terminée, ce qui est regrettable car le système de maintien de la paix est une source inépuisable d'expérience dont on peut quotidiennement tirer de nouveaux enseignements. Ces données d'expérience doivent être réunies et conservées au bénéfice des opérations présentes et futures et de ceux qui les mènent à bien. Les enseignements tirés doivent être considérés comme un aspect de l'information nécessaire à une bonne gestion, qui contribue en permanence à améliorer les opérations, les rapports a posteriori ne représentant, en tel cas, que l'un des éléments d'un processus plus vaste d'acquisition de savoir : ils en constituent en fait la récapitulation et non le principal objectif.

230. Le Groupe d'étude considère qu'il faut renforcer d'urgence cette fonction et recommande de l'implanter dans un environnement qui permette aux responsables de suivre de près les opérations en cours et d'y apporter une contribution utile, ainsi qu'à la planification des activités et à l'élaboration de la doctrine et des directives applicables aux missions. Le Groupe d'étude pense que le cadre le plus approprié serait sans doute le Bureau des opérations, qui supervisera les activités des équipes spéciales intégrées que le Groupe d'étude propose de créer pour intégrer la planification des opérations de paix au Siège et l'appui dont elles ont besoin (voir par. 198 à 217 ci-dessus). Ainsi situé dans

un secteur du Département des opérations de maintien de la paix où seront régulièrement présents des représentants de nombreux départements et organismes, ce service pourrait assurer l'apprentissage permanent du personnel de toutes ces entités en ce qui concerne les opérations de paix, en gérant et en actualisant la mémoire institutionnelle dont les missions tout comme les équipes spéciales pourraient tirer parti pour mieux résoudre les problèmes et savoir quelles méthodes ont donné les meilleurs résultats et quelles sont celles qu'il faudrait éviter d'employer.

### 4. Personnel de direction

231. Il existe actuellement deux sous-secrétaires généraux au Département des opérations de maintien de la paix : l'un dirige le Bureau des opérations et l'autre le Bureau de la logistique, de la gestion et de l'action antimines (Division de l'administration et de la logistique des missions et Service de l'action antimines). Le Conseiller militaire, qui dirige en outre la Division du personnel militaire et de la police civile, relève actuellement du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, et fait rapport à celui-ci soit directement, soit par l'intermédiaire de l'un des deux sous-secrétaires généraux, selon le cas.

232. Étant donné les nombreux postes nouveaux et ajustements structurels proposés plus haut, le Groupe d'étude pense qu'il y aurait tout lieu de mettre à la disposition du Département un troisième poste de sous-secrétaire général. Il estime en outre que l'un des trois sous-secrétaires généraux devrait avoir le titre de « sous-secrétaire général principal » et exercer les fonctions d'adjoint du Secrétaire général adjoint.

### 233. Résumé des principales recommandations concernant les autres ajustements structurels proposés pour le Département des opérations de maintien de la paix :

a) **Il faudrait revoir la structure de l'actuelle Division du personnel militaire et de la police civile, de sorte que le Groupe de la police civile ne relève plus de la chaîne de commandement militaire. Il faudrait envisager de reclasser le poste de Conseiller de la police civile et la classe de son poste;**

b) **Il faudrait modifier la structure du Bureau du conseiller militaire au Département des opérations de maintien de la paix pour qu'elle**

**mieux à celle des quartiers généraux des opérations de maintien de la paix des Nations Unies;**

**c) Il faudrait créer au Département des opérations de maintien de la paix une nouvelle unité administrative dotée de personnel spécialisé chargé de donner des conseils sur des questions de droit pénal d'une importance cruciale pour l'utilisation efficace des services de police civile dans le cadre des opérations paix des Nations Unies;**

**d) Le Secrétaire général adjoint à la gestion devrait déléguer au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, pour une période d'essai de deux ans, la responsabilité de la budgétisation et des achats pour les opérations de maintien de la paix;**

**e) Le Groupe des enseignements tirés des missions devrait être sensiblement renforcé et rattaché au Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix, qui doit lui-même être réorganisé;**

**f) Il faudrait envisager d'accroître le nombre des postes de sous-secrétaire général au Département des opérations de maintien de la paix, pour le porter de deux à trois; l'un d'entre eux aurait pour titulaire un «sous-secrétaire général principal » qui exercerait les fonctions d'adjoint du Secrétaire général adjoint.**

#### **D. Ajustements structurels requis hors du Département des opérations de maintien de la paix**

234. Il faudrait renforcer la planification et les services d'appui en matière d'information au Siège, ainsi que les éléments du Département des affaires politiques qui appuient et coordonnent des activités de consolidation de la paix et fournissent un appui en matière électorale. Hors du Secrétariat, il faudrait renforcer les moyens dont dispose le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour planifier et appuyer les composantes « droits de l'homme » des opérations de paix.

##### **1. Appui opérationnel en matière d'information**

235. Contrairement à d'autres éléments des missions – personnel militaire, police civile, action antimines, logistique, télécommunications, etc. – aucun service du

Siège n'est expressément responsable de la composante « information » des opérations de paix. Le rôle le plus important pour ce qui est de l'information au sujet des missions revient au Bureau du porte-parole du Secrétaire général et aux porte-parole et bureaux d'information des missions elles-mêmes. Au Siège, quatre administrateurs de la Section de la paix et de la sécurité, rattachés au Service de la promotion et de la planification de la Division des relations publiques du Département de l'information sont chargés de produire des publications, de mettre au point et d'actualiser les textes du site Web concernant les opérations de paix et de s'occuper d'autres questions allant du désarmement à l'assistance humanitaire. La Section produit et gère l'information ayant trait au maintien de la paix, mais elle ne dispose pas de moyens suffisants pour définir une doctrine ou une stratégie ou élaborer des modalités d'exécution standard en ce qui concerne les fonctions d'information sur le terrain, si ce n'est de façon sporadique et circonstancielle.

236. La Section de la paix et de la sécurité du Département de l'information est actuellement renforcée dans une certaine mesure grâce à la réaffectation interne de fonctionnaires du Département, mais il faudrait ou bien l'élargir sensiblement et la rendre opérationnelle ou bien transférer cette fonction d'appui au Département des opérations de maintien de la paix, avec, éventuellement, un certain nombre de fonctionnaires détachés du Département de l'information.

237. Quelle que soit l'option retenue, la tâche à accomplir consistera à prévoir les besoins en information, y compris les moyens techniques et les effectifs nécessaires pour y faire face, à établir les priorités et les modalités opérationnelles standard pour les missions, à fournir un appui pour la phase de démarrage des missions nouvelles et à dispenser des services d'appui et des conseils de façon continue en participant aux travaux des équipes spéciales intégrées.

**238. Résumé de la principale recommandation concernant les ajustements structurels requis en matière d'information : un service de planification opérationnelle et d'appui à l'information pour les opérations de paix devrait être créé, soit au Département des opérations de maintien de la paix, soit au sein d'un nouveau service d'information sur la paix et la sécurité au Département de l'information, qui relèverait directement du**

**Secrétaire général adjoint à la communication et à l'information.**

**2. Département des affaires politiques :  
appui aux activités de consolidation de la paix**

239. Le Département des affaires politiques a été chargé de coordonner les efforts de consolidation de la paix des Nations Unies et est actuellement responsable de la mise en place de bureaux de consolidation de la paix et de missions politiques spéciales dans une douzaine de pays, auxquels il fournit un appui ou des conseils, ainsi que des activités de cinq envoyés ou représentants du Secrétaire général affectés à des missions de rétablissement de la paix ou de prévention de conflits. On prévoit que les fonds prévus au budget ordinaire pour financer ces activités pendant la prochaine année civile seront inférieurs de 31 millions de dollars (soit 25 %) aux besoins. En fait, l'inscription de crédits au budget ordinaire est relativement rare pour les activités de consolidation de la paix, qui sont pour la plupart financées à l'aide de contributions volontaires.

240. Le Groupe d'appui à la consolidation de la paix qui se constitue actuellement au Département des affaires politiques représente l'une de ces activités. En sa qualité de responsable de la convocation du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et de la coordination des stratégies de consolidation de la paix, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques doit pouvoir coordonner la formulation des stratégies dans ce domaine avec les membres du Comité exécutif et d'autres éléments du système des Nations Unies, en particulier ceux qui exercent leurs activités dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire, vu le caractère intersectoriel de la notion même de consolidation de la paix. À cette fin, le Secrétariat recueille des contributions volontaires versées par un certain nombre de donateurs pour financer un projet pilote d'une durée de trois ans destiné à faciliter les travaux du Groupe. Le Groupe d'étude demande instamment que, à mesure que les plans concernant ce groupe pilote se préciseront, le Département des affaires politiques consulte toutes les parties intéressées du système des Nations Unies qui seraient susceptibles de contribuer au succès des activités envisagées, en particulier le PNUD, qui attache actuellement une importance renouvelée à la démocratie et à la gouvernance ainsi qu'à d'autres domaines liés à la phase de transition.

241. Le Service administratif du Département appuie certaines des activités opérationnelles dont le Département a la responsabilité, mais ni sa conception ni les moyens dont il dispose ne lui permettent de jouer le rôle de bureau d'appui pour les missions. La Division de l'administration et de la logistique des missions fournit pour sa part un appui à certaines des missions administrées par le Département des affaires politiques mais, ni le budget de ces missions ni celui du Département des affaires politiques ne prévoient de ressources supplémentaires à cette fin pour la Division de l'administration et de la logistique des missions. Cette dernière s'efforce de répondre aux besoins des petites opérations de consolidation de la paix, mais constate que les opérations plus importantes imposent une lourde charge aux effectifs dont elle dispose, vu l'ampleur des besoins à satisfaire et leur caractère hautement prioritaire. De ce fait, les besoins des missions plus modestes tendent à rester en souffrance. Le Département des affaires politiques s'est déclaré satisfait de l'appui que lui a fourni le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU. Ce dernier, qui existe depuis cinq ans et relevait précédemment du PNUD, gère des programmes et des fonds pour de nombreux clients du système des Nations Unies en ayant recours à des techniques modernes de gestion et en finançant intégralement son budget de base en prélevant des frais de gestion, qui représentent au maximum 13 % du budget des projets. Le Bureau des services d'appui aux projets peut fournir assez rapidement des services d'appui aux missions de faible ampleur dans les secteurs de la logistique, de la gestion et du recrutement.

242. La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques a également recours à des contributions volontaires pour financer les besoins croissants en conseils techniques, missions d'évaluation des besoins et autres activités qui n'ont pas de rapport direct avec l'observation des élections. En juin 2000, 41 demandes d'assistance d'États Membres étaient en attente, mais le fonds d'affectation spéciale qui sert à financer ces activités, auxquelles aucun crédit n'a été affecté, ne disposait que de 8% des fonds requis pour répondre aux demandes en cours d'ici à la fin de l'année 2001. Alors qu'augmente considérablement la demande pour cet élément clef du renforcement des institutions démocratiques auquel l'Assemblée générale a donné son aval dans sa résolution 46/137, la Division de l'assistance électorale

doit, pour pouvoir s'acquitter de sa tâche, assurer en premier lieu le financement des programmes.

### **243. Résumé des principales recommandations concernant l'appui aux activités de consolidation de la paix au Département des affaires politiques :**

a) **Le Groupe d'étude appuie les efforts faits par le Secrétariat pour créer un groupe pilote de la consolidation de la paix au Département des affaires politiques, en coopération avec d'autres éléments constitués de l'Organisation des Nations Unies, et propose que les Membres réexaminent la question de l'inscription de crédits au budget ordinaire pour ce groupe si le programme pilote fonctionne de façon satisfaisante. Ce programme devrait être évalué dans le cadre des indications données par le Groupe d'étude au paragraphe 46 et, si l'on juge qu'il constitue l'option la meilleure pour renforcer la capacité de consolidation de la paix de l'Organisation, il conviendrait de le présenter au Secrétaire général conformément à la résolution formulée à l'alinéa d) du paragraphe 47;**

b) **Le Groupe d'étude recommande que les ressources prévues au budget ordinaire au titre des programmes de la Division de l'assistance électorale soient sensiblement accrues en raison de l'accroissement rapide de la demande de services, au lieu de prévoir le financement de ces programmes à l'aide de contributions volontaires;**

c) **Pour alléger la tâche de la Division de l'administration et de la logistique des missions ainsi que du Service administratif du Département des affaires politiques et pour améliorer la fourniture de services d'appui aux petits bureaux hors Siège qui s'occupent de questions politiques et de consolidation de la paix, le Groupe d'étude recommande que les services d'achat, de logistique, de recrutement et autres services d'appui à toutes ces missions non militaires de faible ampleur soient fournis par le Bureau des services d'appui aux projets.**

### **3. Appui fourni aux opérations de paix par le Haut Commissariat aux droits de l'homme**

244. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme devrait être plus étroitement associé à la planification et à l'exécution des volets des opérations de paix qui ont trait aux droits de l'homme, notamment dans les

opérations complexes. Actuellement, le Haut Commissariat ne dispose pas des ressources nécessaires pour ce faire ou pour envoyer des effectifs sur le terrain. Pour rendre plus efficace la composante «droits de l'homme» des Nations Unies, le Haut Commissaire devrait être en mesure de : coordonner et institutionnaliser les interventions sur le terrain dans le domaine des droits de l'homme; détacher des effectifs auprès des équipes spéciales intégrées à New York; recruter le personnel chargé des droits de l'homme sur le terrain; organiser la formation aux droits de l'homme pour tout le personnel engagé dans les opérations de paix, y compris les composantes « maintien de l'ordre »; et créer des bases de données types sur les activités hors Siège dans le domaine des droits de l'homme.

**245. Résumé de la principale recommandation concernant le renforcement du Haut Commissariat aux droits de l'homme : le Groupe d'étude recommande de renforcer très sensiblement la capacité du Haut Commissariat aux droits de l'homme de planifier et de préparer des missions, les fonds nécessaires à cette fin devant provenir du budget ordinaire et des budgets des opérations de paix.**

## **V. Les opérations de maintien de la paix à l'ère de l'information**

246. À de nombreuses reprises, le présent rapport évoque la nécessité de mieux relier les différents éléments du système de maintien de la paix et de la sécurité, de faciliter les communications et le partage de données, de donner aux fonctionnaires les outils dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches, et, enfin, de renforcer l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention des conflits et d'aide destinée à accompagner le relèvement des sociétés après les conflits. Des technologies de l'information modernes et utilisées à bon escient peuvent permettre d'atteindre nombre de ces objectifs. Dans la présente section, on relève les insuffisances qui, dans les domaines des stratégies, des politiques et des pratiques, empêchent l'Organisation d'utiliser efficacement ces technologies et on formule des recommandations sur les moyens de les surmonter.

## **A. Les technologies de l'information dans les opérations de paix : questions relatives aux stratégies et aux politiques**

247. La question des stratégies et des politiques relatives aux technologies de l'information dépasse le cadre des opérations de paix et s'étend à l'ensemble du système des Nations Unies. De ce point de vue, elle ne relève pas du mandat du Groupe d'étude, mais cela ne devrait pas empêcher d'adopter des normes communes d'utilisation des technologies de l'information dans les opérations de paix et dans les services du Siège qui les appuient. Le Service des communications de la Division de l'administration et de la logistique des missions peut assurer les liaisons par satellite et la connectivité locale susceptibles de permettre aux missions de constituer des réseaux et des bases de données informatiques efficaces, mais il conviendrait aussi d'élaborer une meilleure stratégie et une meilleure politique pour permettre à l'ensemble des usagers de tirer parti des bases technologiques que l'on met actuellement en place.

248. Lorsque l'ONU déploie une mission sur le terrain, il est essentiel que les différents éléments de la mission puissent échanger facilement des données. Les opérations de paix complexes font toujours intervenir une grande diversité de protagonistes : les institutions, fonds et programmes du système des Nations Unies, ainsi que les départements du Secrétariat; les personnes recrutées pour la mission et qui ne connaissent pas le système des Nations Unies; parfois des organisations régionales; souvent des organismes d'aide bilatérale; et toujours des dizaines, voire des centaines d'organisations non gouvernementales œuvrant dans les domaines des questions humanitaires et du développement. Il faut mettre en place un mécanisme qui favorise les échanges d'informations et d'idées entre tous ces intervenants, d'autant plus que chacun d'eux n'est que la pointe visible d'une immense structure bureaucratique qui possède sa culture, ses méthodes de travail et ses objectifs propres.

249. Des technologies de l'information mal préparées et mal intégrées peuvent constituer un obstacle à une telle coopération. En l'absence de normes convenues pour la structure et l'échange des données au niveau des applications, il faut procéder à un recodage manuel laborieux qui va à l'encontre des objectifs poursuivis par l'instauration d'un environnement de travail

fortement informatisé et connecté. Les conséquences peuvent dépasser la simple déperdition d'énergies, et vont alors de la mauvaise communication des politiques à l'incapacité d'appréhender des dangers ou d'autres changements importants touchant l'environnement opérationnel.

250. L'ironie des systèmes d'information répartis et décentralisés est que, pour bien fonctionner, ils doivent appliquer des normes communes. Élaborer des solutions communes aux mêmes problèmes que posent les technologies de l'information n'est pas chose facile à des échelons plus élevés – entre les principales composantes d'une opération, entre les services fonctionnels du Siège, ou entre le Siège et le reste du système des Nations Unies – notamment parce que la formulation de la politique relative aux systèmes d'information est le fait d'entités très diverses. Le Siège ne dispose pas d'une fonction centrale suffisamment puissante d'élaboration des stratégies et politiques d'utilisation des technologies de l'information, dans les opérations de paix en particulier. Dans les administrations ou les entreprises, cette fonction est confiée à un « directeur des services informatiques ». Le Groupe d'étude estime que l'ONU devrait désigner un fonctionnaire au Siège, de préférence au Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique, qui assumerait ce rôle et superviserait la formulation et la mise en œuvre de la stratégie et des normes d'utilisation relatives aux technologies de l'information. Ce fonctionnaire devrait également élaborer et superviser des programmes de formation en informatique qui s'appuient à la fois sur des manuels de service et sur la formation pratique, dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Des correspondants au sein du Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général auprès de chaque mission sur le terrain devraient superviser la mise en œuvre de la stratégie informatique commune ainsi que la formation sur le terrain et prolonger, en la complétant, l'action de la Division de l'administration et de la logistique des missions et de la Division de l'informatique du Département de la gestion concernant la mise en place de structures et de services informatiques de base.

**251. Résumé de la recommandation concernant la stratégie et la politique relatives aux technologies de l'information : les départements responsables des opérations de maintien de la paix et de la sécurité du Siège devraient disposer, au sein du Secrétariat à**

**l'information et à l'analyse stratégique, d'un « centre de responsabilité » chargé d'élaborer et de faire appliquer la stratégie et la formation en matière de technologies de l'information pour les opérations de paix. Des correspondants de ce centre devraient être désignés auprès des missions pour assurer, dans les bureaux des représentants spéciaux du Secrétaire général auprès des opérations de paix complexes, la supervision de la mise en œuvre de cette stratégie.**

## **B. Outils de gestion des connaissances**

252. Les technologies de l'information peuvent aider à saisir et à diffuser les informations et les données d'expérience. Mieux exploitées, elles pourraient aider un large éventail d'intervenants dans la zone d'opérations d'une mission des Nations Unies à acquérir et à partager des données de manière rationnelle et solidaire. Par exemple, des groupes de secours humanitaire et d'aide au développement des Nations Unies interviennent dans la plupart des régions où l'ONU mène des opérations de paix. Ces équipes de pays des Nations Unies, ainsi que les organisations non gouvernementales qui complètent leur action au niveau local précèdent sur le terrain l'arrivée d'une opération de paix complexe et y demeurent après la fin de l'opération. Ensemble, ces groupes accumulent un stock important de connaissances et d'expériences relatives à la région, qui peuvent se révéler utiles pour la planification et la mise en œuvre des opérations de paix. Un centre informatisé d'échange des données, géré par le Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique, pourrait aider à la planification et à l'exécution des missions, ainsi qu'à la prévention et à l'analyse des conflits. Bien regrouper ces données et celles recueillies par les différentes composantes d'une opération de paix après leur déploiement et les exploiter en association avec des systèmes d'information géographique pourraient fournir des outils précieux pour le recensement des besoins et des problèmes dans une zone de mission et pour le suivi de l'impact des plans d'action. On devrait assigner à chaque équipe de mission des spécialistes des systèmes d'information géographique ainsi que des moyens de formation à l'utilisation de ces systèmes.

253. On trouvera des exemples d'application des systèmes d'information géographique dans le travail humanitaire et de reconstruction mené au Kosovo

depuis 1998. Le Centre d'information des organisations humanitaires a réuni des données produites par des sources telles que le Centre satellitaire de l'Union de l'Europe occidentale, le Centre international de déminage humanitaire de Genève, la Force de paix au Kosovo (KFOR), l'Institut yougoslave de statistique et le Groupe de gestion international. Ces données ont été regroupées pour créer un atlas qui peut être consulté sur le site Web du Centre et est également disponible, sur CD-ROM pour ceux qui ont des difficultés d'accès à l'Internet ou qui n'ont pas accès à cet outil, et sur support papier.

254. Des simulations informatiques peuvent constituer des outils précieux d'apprentissage pour le personnel des missions et pour les intervenants locaux. On peut, en principe, créer des simulations pour n'importe quelle composante d'une opération. Ces simulations peuvent faciliter la résolution effective des problèmes et révéler aux intervenants locaux les conséquences parfois imprévues de leurs choix. Avec des liaisons Internet à débit suffisamment élevé, les simulations peuvent s'intégrer à des programmes d'apprentissage à distance conçus pour une mission nouvelle et utilisés pour assurer la formation préalable des nouvelles recrues pour la mission.

255. Améliorer la section consacrée à la paix et à la sécurité sur l'Intranet de l'ONU (le réseau d'informations de l'Organisation accessible à un groupe donné d'utilisateurs) serait une contribution fort utile à la planification, à l'analyse et à l'exécution des opérations de paix. Ce sous-ensemble du réseau serait essentiellement consacré au rassemblement des questions et des informations intéressant directement la paix et la sécurité, y compris les analyses du Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique, les rapports de situation, les cartes élaborées grâce aux systèmes d'information géographique et les liens avec les enseignements tirés de l'expérience des missions. Des niveaux d'accès spécifiques permettraient de faciliter le partage d'informations confidentielles au sein de groupes restreints.

256. Les données disponibles sur l'Intranet devraient être reliées à un réseau Extranet des opérations de paix qui utiliserait les réseaux actuels ou de futurs réseaux étendus pour relier les bases de données du Siège situées au Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique et dans d'autres services fonctionnels et celles des missions sur le terrain, ainsi que les missions entre elles. L'Extranet pourrait contenir des

informations relatives aux aspects administratifs et juridiques des opérations ainsi qu'à leurs procédures, fournir un point d'accès unique aux informations émanant de nombreuses sources, donner aux planificateurs la possibilité d'élaborer plus rapidement des rapports exhaustifs et améliorer les délais de réaction face aux situations d'urgence.

257. Certaines composantes, telles que la police civile et les services de justice pénale qui y sont associés, ainsi que les enquêteurs sur les droits de l'homme, exigent un surcroît de sécurité du réseau et aussi le matériel et les logiciels qui permettent de satisfaire les besoins en matière de stockage, de transmission et d'analyse des données. Deux technologies essentielles pour la police civile sont le système d'information géographique et le logiciel de cartographie de la criminalité, qui sont utilisés pour convertir des données brutes en représentations géographiques qui aident à comprendre les tendances de la criminalité et d'autres informations essentielles, facilitent la reconnaissance des tendances et des événements ou mettent en lumière certaines difficultés particulières, et améliorent ainsi la capacité de la police civile de lutter contre la criminalité ou d'appuyer ses homologues locaux.

#### **258. Résumés des principales recommandations concernant l'usage des outils informatiques dans les opérations de paix :**

a) **En coopération avec la Division de l'informatique, le Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique devrait créer, sur l'Intranet de l'ONU, une section consacrée aux opérations de paix et la relier aux missions par l'intermédiaire d'un Extranet des opérations de paix;**

b) **Les opérations de paix gagneraient beaucoup à utiliser davantage la technologie des systèmes d'information géographique, qui intègrent rapidement des informations opérationnelles et des cartes électroniques des zones de mission, et ce pour des applications aussi diverses que la démobilisation, la police civile, l'inscription des électeurs, l'observation des droits de l'homme et la reconstruction;**

c) **Il faudrait prévoir et satisfaire plus méthodiquement, dans la planification et l'exécution des missions, les besoins particuliers en matière de technologies de l'information de certaines composantes des missions, telles que la police civile et les droits de l'homme.**

### **C. Mieux actualiser les informations proposées sur l'Internet**

259. Ainsi que le Groupe l'a noté plus haut, dans la section III, il est essentiel d'informer efficacement le public des opérations de paix de l'ONU, afin de mobiliser et de conserver le soutien nécessaire aux missions actuelles et futures. Il apparaît essentiel non seulement de créer, dès le départ, une image constructive qui aide à promouvoir un environnement de travail favorable, mais aussi d'entretenir une bonne campagne d'information susceptible de mobiliser et de conserver le soutien de la communauté internationale.

260. Comme indiqué plus haut à la section IV, le service actuellement chargé de diffuser des informations sur les opérations de paix de l'ONU est la Section de la paix et de la sécurité du Département de l'information du Siège. Une personne au sein du Département est chargée d'afficher sur le site Web les informations relatives à la paix et à la sécurité ainsi que toutes les contributions des missions à ce site, et de veiller à ce que les informations affichées soient conformes aux normes qui régissent le site Web du Siège.

261. Le Groupe approuve l'application de normes, mais la normalisation ne doit pas forcément être synonyme de centralisation. Le système actuel de production des informations et d'affichage des données sur le site Web de l'ONU ralentit le rythme des mises à jour, alors qu'une actualisation quotidienne peut s'avérer essentielle pour une mission où la situation évolue rapidement. Ce système limite également le volume des informations que l'on peut diffuser sur chaque mission.

262. Le Département de l'information et le personnel de terrain ont envisagé la possibilité d'éliminer ce goulet d'étranglement par une « cogestion du site Web ». Cette formule paraît au Groupe une solution judicieuse.

**263. Résumé de la principale recommandation concernant l'actualisation des informations diffusées sur l'Internet : le Groupe encourage la mise au point d'un système de cogestion d'un site Web entre le Siège et les missions sur le terrain, le premier assumant un rôle de supervision et les secondes étant habilitées à produire et à afficher des**

**contenus conformes aux principes et normes de base en matière de présentation de l'information.**

\* \* \*

264. Dans le présent rapport, le Groupe a insisté sur le fait qu'il fallait revoir la structure de l'Organisation et changer ses pratiques afin qu'elle puisse s'acquitter plus efficacement des responsabilités qui lui incombent dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales et du respect des droits de l'homme. Certains de ces changements ne pourraient se faire sans les nouveaux moyens qu'offrent les réseaux informatiques. On n'aurait d'ailleurs pas pu produire le présent rapport sans les technologies qui sont déjà en place au Siège de l'ONU et que les membres du Groupe ont pu exploiter à partir de n'importe quelle région du monde. Un outil efficace est toujours utilisé et des technologies de l'information efficaces permettraient de mieux servir la cause de la paix.

## **VI. Application des recommandations : les défis à relever**

265. Les recommandations formulées dans le présent rapport intéressent à la fois les États Membres et le Secrétariat. La réforme ne prendra corps que si les États Membres font preuve d'une authentique volonté de changement. Quant au Secrétaire général, il devra soutenir activement les changements préconisés par le Groupe d'étude en ce qui concerne le Secrétariat, tandis que les hauts fonctionnaires de l'Organisation devront les appliquer diligemment.

266. Les États Membres doivent prendre conscience du fait que l'Organisation des Nations Unies forme un tout et que c'est d'eux que dépend au premier chef la réforme. Les échecs de l'ONU ne peuvent être attribués au seul Secrétariat, pas plus qu'aux responsables militaires ni qu'aux dirigeants des missions sur le terrain. La plupart des échecs ont eu lieu parce que, après avoir élaboré des mandats ambigus, incohérents et insuffisamment financés, le Conseil de sécurité et les États Membres ont laissé faire, assistant à l'échec des missions qu'ils avaient soutenues et allant même parfois jusqu'à formuler publiquement des critiques alors que la crédibilité de l'ONU était mise à rude épreuve.

267. Les problèmes de commandement et de contrôle qui se sont récemment posés en Sierra Leone sont

l'illustration la plus récente de situations qui ne peuvent plus être tolérées. Les pays qui fournissent des contingents doivent s'assurer que leurs troupes comprennent bien toute l'importance de la chaîne de commandement intégrée, le contrôle opérationnel exercé par le Secrétaire général, les instructions permanentes de la mission et les règles d'engagement. Il est essentiel, dans une opération, que la chaîne de commandement soit comprise et respectée, ce qui signifie que les capitales doivent s'abstenir de donner des instructions aux commandants de leurs contingents au sujet des opérations.

268. Nous savons que le Secrétaire général met actuellement en place un programme général de réformes et sommes bien conscients du fait que nos recommandations pourraient avoir besoin d'être ajustées pour mieux s'insérer dans ce programme général. En outre, les réformes que nous avons recommandées en ce qui concerne aussi bien le Secrétariat que l'ensemble du système des Nations Unies ne se réaliseront pas du jour au lendemain, même si certaines doivent être entreprises d'urgence. Nous n'ignorons pas non plus que la résistance au changement est inhérente à toute bureaucratie mais notons cependant avec satisfaction que certains des changements préconisés dans nos recommandations trouvent leur origine au sein même du système. Nous jugeons également encourageant le fait que le Secrétaire général soit décidé à faire évoluer le Secrétariat, même si cela signifie que des procédures et des modes d'organisation instaurés de longue date devront être bouleversés et que certains aspects des priorités et de la culture du Secrétariat devront être remis en cause et changés. À cet égard, nous invitons instamment le Secrétaire général à désigner un fonctionnaire de haut rang pour superviser l'application des recommandations formulées dans le présent rapport.

269. Le Secrétaire général insiste constamment sur le fait que l'ONU doit tendre la main vers la société civile et renforcer ses liens avec les organisations non gouvernementales, les établissements universitaires et les organes d'information, qui peuvent être des partenaires utiles dans la promotion de la paix et de la sécurité pour tous. Nous enjoignons le Secrétariat de suivre le Secrétaire général dans cette voie et de s'imprégner de cette approche dans la conduite de ses travaux dans le domaine de la paix et de la sécurité. Les fonctionnaires du Secrétariat ne doivent pas perdre

de vue qu'ils sont au service de l'organisation universelle par excellence. Tout un chacun, partout dans le monde, est parfaitement en droit de considérer l'ONU comme *son* organisation et, à ce titre, d'émettre des jugements sur ses activités et sur ceux qui la servent.

270. La qualité du personnel affecté aux fonctions ayant trait à la paix et à la sécurité, au sein du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques et d'autres départements du Secrétariat de l'ONU, est extrêmement variable. Cette remarque vaut aussi bien pour les civils recrutés par le Secrétariat que pour le personnel militaire et les membres de la police civile proposés par les États Membres. Ces disparités sont largement reconnues au sein même du système. Les meilleurs se voient attribuer une charge de travail excessive pour compenser les insuffisances du personnel moins compétent. Il est bien évident que cette situation peut nuire au moral du personnel et susciter de l'amertume, en particulier chez ceux qui font observer avec justesse que depuis des années l'ONU néglige les questions de l'organisation des carrières, de la formation, et du suivi et de l'encadrement du personnel et ne fait pas assez d'efforts pour instaurer des pratiques de gestion modernes. En d'autres termes, l'ONU aujourd'hui est loin d'être une méritocratie et, à moins de se reprendre, elle ne parviendra pas à stopper l'hémorragie de personnel qualifié, en particulier parmi les jeunes. Si le recrutement, les promotions et la délégation de responsabilités dépendent en grande partie de l'ancienneté ou des relations personnelles ou politiques, les personnes qualifiées ne seront guère incitées à entrer au service de l'Organisation ni à rester. Tant que les dirigeants à tous les niveaux, à commencer par le Secrétaire général et les hauts responsables, ne s'attaqueront pas sérieusement à ce problème à titre prioritaire, en récompensant l'excellence et en écartant le personnel incompetent, il sera inutile d'apporter des ressources supplémentaires et il deviendra en outre impossible de mettre en place des réformes durables.

271. La même attention devrait être portée aux membres du personnel de l'ONU sur le terrain. La majorité d'entre eux, n'hésitant pas à se rendre dans des pays déchirés par la guerre et à affronter des situations dangereuses pour tenter d'améliorer le sort des groupes les plus vulnérables, incarnent l'esprit de la fonction publique internationale. Ils le font au prix

de grands sacrifices personnels et parfois au risque de leur intégrité physique et de leur santé mentale. Ils méritent de la reconnaissance et des éloges. Au fil des ans, nombre d'entre eux ont donné leur vie pour la paix. Nous saluons leur mémoire.

272. Sur le terrain, les fonctionnaires de l'ONU sont tenus, plus que quiconque, de respecter les coutumes et la culture locales. Ils doivent faire un effort particulier pour signaler dès l'abord leur respect en se familiarisant avec le milieu qui les accueille et en s'initiant dans toute la mesure possible à la culture et à la langue locales. Leur comportement doit être inspiré par l'idée qu'ils sont des hôtes sur la terre d'autrui, aussi désolée soit-elle, en particulier lorsque l'ONU est chargée de son administration transitoire. Les fonctionnaires de l'ONU doivent en outre se comporter avec respect et dignité les uns envers les autres, en se montrant sensibles aux différences culturelles et en se gardant de tout comportement sexiste.

273. En résumé, nous pensons que la sélection du personnel au Siège et sur le terrain doit se faire sur la base de critères rigoureux et qu'il doit en aller de même du jugement porté sur sa conduite. Lorsque des fonctionnaires de l'ONU ne répondent pas aux critères fixés, ils doivent en assumer les conséquences. Par le passé, le Secrétariat a eu du mal à mettre en cause la responsabilité des hauts responsables sur le terrain car pour expliquer que la mission n'avait pas rempli son mandat, ils pouvaient faire valoir qu'ils disposaient de ressources insuffisantes, qu'ils n'avaient pas reçu d'instructions claires ou que les dispositions en matière de commandement et de contrôle étaient mal adaptées. Ces lacunes doivent certes être dénoncées mais elles ne doivent pas servir d'excuse à l'incompétence. L'avenir de nations, la vie de ceux qui reçoivent aide et protection de l'ONU, le succès d'une mission et la crédibilité de l'Organisation ne tiennent parfois qu'à ce que font ou ne font pas quelques individus. Quiconque s'avère ne pas être en mesure d'accomplir la tâche dont il a accepté de se charger doit être démis de ses fonctions auprès d'une mission, aussi haut ou aussi bas soit-il placé sur l'échelle hiérarchique.

274. Les États Membres reconnaissent eux aussi qu'ils doivent s'interroger sur leur manière de procéder au moins en ce qui concerne la conduite des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le cérémonial des déclarations suivi de la laborieuse recherche d'un consensus fait passer le processus diplomatique avant le produit opérationnel. Si l'une des

principales vertus de l'ONU est d'être un forum où 189 États Membres se rencontrent pour échanger leurs vues sur les problèmes mondiaux les plus pressants, le dialogue ne suffit pas toujours, face aux énormes difficultés qui peuvent se présenter pour assurer le succès d'opérations de maintien de la paix ou d'actions de prévention des conflits ou de rétablissement de la paix d'importance vitale dont le coût se chiffre en milliards de dollars. Les manifestations de soutien sous forme de déclarations et de résolutions doivent être suivies d'actes concrets.

275. En outre, il arrive que les États Membres émettent des messages contradictoires, leurs représentants exprimant l'appui politique de leur pays dans un organe et refusant un appui financier dans un autre. De telles contradictions sont déjà apparues entre les positions prises d'une part à la Cinquième Commission, chargée des questions administratives et budgétaires, et de l'autre, au Conseil de sécurité ou au Comité spécial des opérations de maintien de la paix.

276. Sur le plan politique, il n'est pas rare que les parties auxquelles le personnel de maintien ou de rétablissement de la paix a affaire au quotidien ne respectent ni ne craignent les condamnations verbales du Conseil de sécurité. Il convient donc que les membres du Conseil et l'ensemble des États Membres des Nations Unies traduisent leurs paroles en actes, comme l'a fait la délégation du Conseil de sécurité qui s'est rendue l'an dernier à Jakarta et à Dili lorsque a éclaté la crise au Timor oriental, donnant l'exemple de ce que peut être le Conseil de sécurité lorsqu'il se décide à *agir* efficacement.

277. Il n'en reste pas moins que les contraintes financières qui pèsent sur l'Organisation continuent d'entamer considérablement sa crédibilité et son professionnalisme dans la conduite des opérations de paix. Nous invitons donc instamment les États Membres à respecter leurs obligations découlant de traités et à verser leurs contributions ponctuellement, en totalité et sans condition.

278. L'action de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité rencontre encore d'autres obstacles, directs ou indirects. Deux, notamment, découlent de questions en suspens qui ne relèvent pas du mandat du Groupe mais qui revêtent une importance cruciale pour les opérations de paix et que seuls les États Membres peuvent régler. Il s'agit, d'une part, des désaccords au sujet de la répartition entre les États Membres des

dépenses afférentes aux opérations de maintien de la paix et, d'autre part, de la représentation équitable au sein du Conseil de sécurité. Nous ne pouvons qu'espérer que les États Membres parviendront à surmonter leurs désaccords sur ces questions, afin d'assumer leurs responsabilités internationales collectives conformément à la Charte.

279. Nous en appelons aux dirigeants mondiaux qui seront rassemblés à l'occasion du Sommet du millénaire pour qu'ils s'engagent aussi, lorsqu'ils réaffirmeront leur attachement aux idéaux des Nations Unies, à doter l'ONU de moyens renforcés afin qu'elle puisse s'acquitter pleinement de la mission qui est sa véritable *raison d'être*, à savoir aider les groupes humains en butte à des conflits et maintenir ou rétablir la paix.

280. La recherche d'un consensus sur les recommandations énoncées dans le présent rapport a amené peu à peu les membres du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies à se forger une idée commune d'une Organisation des Nations Unies qui tendrait une main ferme et secourable aux communautés, aux pays ou aux régions pour mettre fin aux violences ou éviter que n'éclatent des conflits; une organisation qui verrait un représentant spécial du Secrétaire général se retirer ayant mené à bien une mission et donné au peuple d'un pays la possibilité d'accomplir par lui-même ce qui auparavant était hors de sa portée, à savoir bâtir une paix solide, trouver la voie de la réconciliation, renforcer la démocratie et garantir le respect des droits de l'homme. Ce à quoi nous aspirons, avant tout, c'est à une Organisation des Nations Unies qui ait non seulement la volonté mais aussi les moyens de justifier la confiance que place en elle l'immense majorité des hommes et de répondre aux espérances qu'elle a fait naître.

## Annexe I

### Membres du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies

**M. J. Brian Atwood (États-Unis)**, Président de Citizens International; ancien Président du National Democratic Institute; ancien Administrateur de US/AID.

**M. Lakhdar Brahimi (Algérie)**, ancien Ministre des affaires étrangères; Président du Groupe d'étude.

**L'Ambassadeur Colin Granderson (Trinité-et-Tobago)**, Directeur exécutif de la Mission civile internationale en Haïti de l'Organisation des États américains (OEA) et de l'Organisation des Nations Unies, 1993-2000; chef des missions d'observation des élections de l'OEA en Haïti (1995 et 1997) et au Suriname (2000).

**Dame Ann Hercus (Nouvelle-Zélande)**, ancienne Ministre et Représentante permanente de la Nouvelle-Zélande auprès de l'Organisation des Nations Unies; chef de mission de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, 1998-1999.

**M. Richard Monk (Royaume-Uni)**, ancien membre de l'Inspection générale de la police de Sa Majesté et conseiller gouvernemental sur les questions de police internationale; Commissaire du Groupe international de police de l'ONU en Bosnie-Herzégovine, 1998-1999.

**Le général (à la retraite) Klaus Naumann (Allemagne)**, chef de la défense, de 1991 à 1996; Président du Comité militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de 1996 à 1999; a participé à la supervision des opérations de la Force de mise en oeuvre et de la Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine ainsi que de la campagne aérienne de l'OTAN au Kosovo.

**Mme Hisako Shimura (Japon)**, Présidente du Collège Tsuda (Tokyo); a passé 24 ans au service du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies jusqu'en 1995, année où elle a pris sa retraite alors qu'elle était Directrice de la Division de l'Europe et de l'Amérique latine du Département des opérations de maintien de la paix.

**L'Ambassadeur Vladimir Shustov (Fédération de Russie)**, Ambassadeur extraordinaire; a eu des liens à un titre ou à un autre pendant 30 ans avec l'Organisation des Nations Unies; ancien Représentant permanent adjoint auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York; ancien représentant de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

**Le général Philip Sibanda (Zimbabwe)**, chef d'état-major, et responsable des opérations et de l'instruction au quartier général de l'armée du Zimbabwe à Harare; ancien commandant de la force de la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM III) et de la Mission d'observation des Nations Unies en Angola (MONUA), 1995-1998.

**M. Cornelio Sommaruga (Suisse)**, Président de la Fondation pour le réarmement moral (Caux) et du Centre international de Genève pour le déminage humanitaire; ancien Président du Comité international de la Croix-Rouge, 1987-1999.

\* \* \*

**Cabinet du Président du Groupe d'étude sur les opérations de paix  
des Nations Unies**

**M. William Durch**, associé principal, Centre Henry L. Stimson; directeur de projet

**M. Salman Ahmed**, spécialiste des affaires politiques, Secrétariat de l'ONU

**Mme Clare Kane**, assistante personnelle, Secrétariat de l'ONU

**Mme Caroline Earle**, associée de recherche, Centre Stimson

**M. J. Edward Palmisano**, titulaire de la bourse Herbert Scoville Jr. pour la paix,  
Centre Stimson

## Annexe II

### Références

#### Documents des Nations Unies

Annan, Kofi A. Éviter la guerre, prévenir les catastrophes : le monde mis au défi. Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, 1999. (A/54/1)

\_\_\_\_\_ Pour un véritable partenariat mondial. Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, 1998. (A/53/1)

\_\_\_\_\_ Relever le défi humanitaire : vers une culture de prévention. (ST/DPI/2070)

\_\_\_\_\_ Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle. Rapport du millénaire. (A/54/2000)

Conseil économique et social. Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de contrôle interne intitulé « Rapport final sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage ». (E/AC.51/1995/2 et Corr.1)

\_\_\_\_\_ Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de contrôle interne intitulé « Évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase finale ». (E/AC.51/1996/3 et Corr.1)

\_\_\_\_\_ Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de contrôle interne intitulé « Examen triennal de l'application des recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination à sa trente-cinquième session concernant l'évaluation des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage ». (E/AC.51/1998/4 et Corr.1)

\_\_\_\_\_ Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de contrôle interne intitulé « Examen triennal de l'application des recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination à sa trente-sixième session concernant l'évaluation des opérations de maintien de la paix : phase de liquidation ». (E/AC.51/1999/5)

Assemblée générale. Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de

contrôle interne sur l'étude de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix. (A/49/959)

\_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général intitulé « Renover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes ». (A/51/950)

\_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique. (A/52/871)

\_\_\_\_\_ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. (A/54/87)

\_\_\_\_\_ Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit de la gestion des marchés de fourniture de services et de rations dans les missions de maintien de la paix. (A/54/335)

\_\_\_\_\_ Note du Secrétaire général transmettant le rapport annuel du Bureau des services de contrôle interne portant sur la période du 1<sup>er</sup> juillet 1998 au 30 juin 1999. (A/54/393)

\_\_\_\_\_ Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, intitulé « Protection des enfants touchés par les conflits armés ». (A/54/430)

\_\_\_\_\_ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 53/55 de l'Assemblée générale, intitulé « La chute de Srebrenica ». (A/54/549)

\_\_\_\_\_ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. (A/54/839)

\_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. (A/54/670)

Assemblée générale et Conseil de sécurité. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, intitulé « Agenda pour la paix : diplomatie

- préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix ». (A/47/277-S/24111)
- \_\_\_\_\_ Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix ». (A/50/60-S/1995/1)
- \_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés. (A/55/163-S/2000/712)
- Conseil de sécurité. Rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit. (S/1998/883)
- \_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la capacité de l'Afrique en matière de maintien de la paix. (S/1999/171)
- \_\_\_\_\_ Rapport intérimaire du Secrétaire général sur les arrangements relatifs aux forces en attente pour le maintien de la paix. (S/1999/361)
- \_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé. (S/1999/957)
- \_\_\_\_\_ Lettre datée du 15 décembre 1999, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, contenant le texte du rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda. (S/1999/1257)
- \_\_\_\_\_ Rapport du Secrétaire général sur le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion. (S/2000/101)
- Lettre datée du 10 mars 2000, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 864 (1993) concernant la situation en Angola, contenant le rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier les violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'UNITA. (S/2000/203)
- Communiqué de presse : Déclaration faite par le Secrétaire général à l'Université de Georgetown. (SG/SM/6901)
- Circulaire du Secrétaire général. Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies. (ST/SGB/1999/13)
- Programme des Nations Unies pour le développement. Governance foundations for post-conflict situations: UNDP's experience. Document de synthèse établi par la Division du renforcement de la gestion et de la bonne gouvernance du PNUD, janvier 2000.
- Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Appel annuel 2000 : aperçu général des activités et des besoins financiers. Genève.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Catalogue of emergency response tools. Document établi par la Section de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence. Genève 2000.
- Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), Institut d'études politiques de Singapour et Institut national pour la promotion de la recherche du Japon. Report of the 1997 Singapore Conference: Humanitarian action and peacekeeping operations, New York, 1997.
- UNITAR, Institut d'études politiques de Singapour et Institut japonais des affaires internationales. The nexus between peacekeeping and peacebuilding: debriefing and lessons. Draft report of the 1999 Singapore Conference. New York, 2000
- Goulding, Marrack. Practical measures to enhance United Nations' effectiveness in the field of peace and security. Rapport présenté au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. New York, 30 juin 1997.

#### **Autres sources**

- Berdal, Mats et David M. Malone, éd., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Berman, Eric G. et Katie E. Sams. Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities. (UNIDIR/2000/3)
- Bigombe, Betty, Paul Collier et Nicholas Sambanis. Policies for building post-conflict peace. Document présenté lors de la réunion d'un groupe spécial d'experts sur l'économie des conflits

- civils en Afrique, organisée les 7 et 8 avril 2000 par la Commission économique pour l'Afrique.
- Blechman, Barry M., William J. Durch, Wendy Eaton et Julie Werbel. *Effective transitions from peace operations to sustainable peace: final report*. DFI International, Washington, DC, septembre 1997.
- Childers, Erskine et Brian Urquhart. *Towards a More Effective United Nations: Two Studies*. Uppsala, Fondation Dag Hammarskjöld, 1992.
- Collier, Paul. Economic causes of civil conflict and their implications for policy. In Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *Managing Global Chaos*. Washington, DC, United States Institute of Peace (à paraître).
- Cousens, Elizabeth M., Donald Rothchild et Stephen John Stedman. *Ending Civil Wars*, vol. II, *Evaluating Peace Implementation*. New York, Centre pour la sécurité et la coopération internationales de l'Université de Stamford et Académie mondiale pour la paix (à paraître).
- De Soto, Alvaro et Graciana del Castillo. Implementation of comprehensive peace agreements: staying in the course in El Salvador. *Global Governance*, vol. 1, No 2 (mai-juin 1995).
- Doyle, Michael W. et Nicholas Sambanis. International Peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis. Document présenté à une conférence du Center of International Studies et de la Banque mondiale, Université de Princeton, 17 et 18 mars 2000.
- Programme de coopération internationale et de règlement des conflits du Fafo. *Command from the saddle: managing United Nations peacebuilding missions*. Recommandations. Rapport d'une réunion de représentants spéciaux du Secrétaire général sur le thème « Définir le rôle de l'Organisation des Nations Unies en matière de mise en oeuvre de la paix », Oslo, Peace Implementation Network, 1999.
- Fainberg, Anthony, Alan Shaw, Dean Cheng, Xavier Maruyama et Donald Gallagher. *Technology for international peace operations*. Washington, DC, Institute for Technology Assessment, mars 1998.
- Forman, Shepard, Stewart Patrick et Dirk Salomons. *Recovering from conflict: strategy for an international response*. Université de New York, Centre de coopération internationale, février 2000.
- Gouvernement canadien. *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*. Ottawa, Ministère des affaires étrangères et du commerce international et Ministère de la défense nationale, 1995.
- Griffin, Michèle et Bruce Jones. Building peace through transitional authority: new directions, major challenges. *International Peacekeeping*, vol. 7, No 3 (été 2000).
- Henkin, Alice H., éd. *Honouring Human Rights and Keeping the Peace: Lessons from El Salvador, Cambodia and Haiti*. Washington, DC, Aspen Institute, 1995.
- \_\_\_\_\_ *Honouring Human Rights from Peace to Justice: Recommendations to the International Community*. Édition abrégée de Henkin, op. cit., Washington, DC, Aspen Institute, 1999.
- Holm, Tor Tanke et Espen Barth Eide, éd. *Peacebuilding and Police Reform*. *International Peacekeeping*, vol. 6, No 4 (numéro spécial, hiver 1999).
- Centre d'information des organismes humanitaires, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU, Atlas du Kosovo, Pristina, février 2000.
- Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails*. New York, St. Martin's Press, 2000.
- Latter, Richard. Monitoring and verifying peace agreements. Rapport établi à l'issue d'une conférence 597 de Wilton Park sur le suivi et la vérification des accords de paix, tenue du 24 au 26 mars 2000, avril 2000.
- Lehman, Ingrid A. *Peacekeeping and Public Information: Caught in the Crossfire*. Londres, Frank Cass, 1999.
- Lord, Christopher. Advisory note for Stimson Center/United Nations Panel on Peace Operations. Prague, projet de Prague sur les principes de la justice pénale d'urgence, Institut de relations internationales, 27 juin 2000.
- Moore, Jonathan. *Hard Choices*. Lanham, Maryland, Rowman et Littlefield pour le Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1998.

- Plunkett, Mark. Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the re-establishment of the rule of law in United Nations peace operations, 18 avril 2000.
- Salerno, Reynolds M., Michael G. Vannoni, David S. Barber, Randall R. Parish et Rebecca L. Frerichs. Enhanced peacekeeping with monitoring technologies. Sandia report. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000.
- Smillie, Ian, Lansana Gberie et Ralph Hazleton. The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security. Ottawa, Partnership Africa Canada, janvier 2000.
- Stedman, Stephen John. Spoiler problems in peace processes. *International Security*, vol. 22, No 2 (automne 1997).
- Stewart, Frances et A. Berry. The real causes of inequality. *Challenge*, vol. 43, No 1 (2000).
- Stewart, Frances, Frank P. Humphreys et Nick Lee. Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: an empirical overview of economic and social consequences. *Oxford Journal of Development Studies*, vol. 25, No 1 (février 1997).
- Thant, Myint-U et Elizabeth Sellwood. *Knowledge and Multilateral Interventions: The United Nations' Experiences in Cambodia and Bosnia and Herzegovina*. Document de synthèse du Royal Institute of International Affairs, No 83. Londres, Royal Institute of International Affairs, 2000.
- Wallensteen, Peter et Margareta Sollenberg. Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-1997. *Journal of Peace Research*, vol. 35, No 5 (1998).
- World Bank Institute et Interworks. *The Transition from War to Peace: An Overview*. Washington, DC, 1999.

## Annexe III

### Résumé des recommandations

#### 1. Action préventive :

a) Le Groupe d'étude fait siennes les recommandations du Secrétaire général ayant trait à la prévention des conflits contenues dans le rapport du millénaire et dans les observations qu'il a formulées à la 2e séance publique du Conseil de sécurité sur la prévention des conflits en juillet 2000, en particulier l'appel qu'il a lancé à « tous ceux qui s'occupent de prévention de conflits et de développement – l'ONU, les institutions de Bretton Woods, les gouvernements et les organisations de la société civile – [pour qu'ils s'attaquent] à ces problèmes de façon plus cohérente »;

b) Le Groupe d'étude encourage le Secrétaire général à dépêcher plus fréquemment des missions d'établissement des faits dans les zones de tension et souligne l'obligation qu'ont les États Membres, au titre du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte, de donner « pleine assistance » à de telles activités de l'Organisation.

#### 2. Stratégie de consolidation de la paix :

a) Une somme représentant un faible pourcentage du budget prévu pour la première année de la mission devrait être mise à la disposition du Représentant du Secrétaire général ou de son Représentant spécial pour financer, en suivant les conseils du coordonnateur résident de l'équipe de pays de l'ONU, des projets à impact rapide dans la zone d'opérations de la mission;

b) Le Groupe d'étude recommande que l'Organisation revoie de fond en comble l'utilisation des forces de police civile, des autres éléments d'appui à l'état de droit et des spécialistes des droits de l'homme dans les opérations de paix complexes, afin de mettre davantage l'accent sur le renforcement de l'état de droit et le respect des droits de l'homme après les conflits;

c) Le Groupe d'étude recommande que les organes délibérants inscrivent au budget statutaire des opérations de paix complexes des programmes de démobilisation et de réinsertion dès la première phase des opérations, afin de favoriser la dissolution rapide des factions belligérantes et de réduire les risques de reprise du conflit;

d) Le Groupe d'étude recommande que le Comité exécutif pour la paix et la sécurité examine et propose au Secrétaire général une série de mesures visant à renforcer la capacité permanente de l'ONU d'élaborer des stratégies de consolidation de la paix et d'exécuter des programmes dans le cadre de ces stratégies.

#### 3. Doctrine et stratégie de maintien de la paix :

Une fois déployés, les soldats de la paix des Nations Unies doivent pouvoir s'acquitter de leurs tâches avec professionnalisme et efficacité; ils doivent aussi, grâce à des règles d'engagement fermes, être en mesure de se défendre et de défendre d'autres composantes de la mission et l'exécution du mandat de celle-ci contre ceux qui reviennent sur les engagements qu'ils ont pris en vertu d'un accord de paix ou qui, de toute autre façon, cherchent à y porter atteinte par la violence.

#### 4. Des mandats clairs, crédibles et réalistes :

a) Le Groupe d'étude recommande qu'avant d'accepter de déployer une opération portant sur la mise en oeuvre d'un accord de cessez-le-feu ou d'un accord de paix, le Conseil de sécurité s'assure que l'accord en question répond à certaines conditions minimales, concernant notamment sa conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, la faisabilité des tâches envisagées et les délais prévus;

b) Le Conseil de sécurité devrait garder à l'état de projet les résolutions prévoyant le déploiement d'effectifs assez nombreux jusqu'à ce que le Secrétaire général ait reçu des États Membres l'assurance qu'ils fourniraient les contingents et autres éléments d'appui indispensables, notamment en matière de consolidation de la paix;

c) Le Conseil de sécurité devrait, dans ses résolutions doter des moyens nécessaires les opérations qui sont déployées dans des situations potentiellement dangereuses, et prévoir notamment une chaîne de commandement bien définie et présentant un front uni;

d) Lorsqu'il s'agit d'élaborer ou de modifier le mandat d'une mission, le Secrétariat doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre, et les pays qui se sont engagés à fournir des unités militaires devraient être invités à

assister aux séances d'information que le Secrétariat organise à l'intention du Conseil sur des questions touchant à la sécurité de leur personnel, en particulier lorsque le recours à la force est envisagé.

**5. Information et analyse stratégique :** Le Secrétaire général devrait créer un organe, dénommé ci-après le Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS), pour répondre aux besoins des membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité en matière d'analyse et d'information; le SIAS serait administré conjointement par le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix, auxquels il rendrait compte.

**6. Administration civile et transitoire :** Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire général invite un groupe de juristes internationaux, y compris d'experts connaissant les opérations de l'ONU dont le mandat prévoit la mise en place d'une administration transitoire, à déterminer dans quelle mesure il serait possible et utile d'élaborer un code pénal, y compris d'éventuelles variantes régionales, destiné à être utilisé de façon temporaire par les opérations de l'ONU en attendant le rétablissement de l'état de droit et des capacités locales en matière de police.

**7. Calendriers de déploiement des opérations :** L'ONU devrait définir la « capacité de déploiement rapide et efficace » comme la capacité, d'un point de vue opérationnel, à déployer intégralement une opération de maintien de la paix dans un délai de 30 jours après l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité dans le cas d'une mission classique, et dans un délai de 90 jours dans le cas d'une mission complexe.

**8. Direction des missions :**

a) Le Secrétaire général devrait rationaliser le processus de sélection des dirigeants des missions, en commençant par la compilation, avec le concours des États Membres, d'un vaste fichier de représentants spéciaux, commandants de force, chefs de police civile et leurs adjoints potentiels, qui comprendrait aussi les noms de candidats potentiels à la direction des autres composantes organiques et administratives des missions et qui justifierait à la fois d'une large représentation géographique et d'une répartition équitable entre les sexes;

b) L'ensemble des dirigeants d'une mission devrait être sélectionné et rassemblé au Siège le plus

tôt possible afin de leur permettre de participer aux principaux volets du processus de planification de la mission, de recevoir des informations sur la situation dans la zone de la mission, de faire la connaissance de leurs collègues au sein de la direction de la mission et d'établir une relation de travail avec eux;

c) Le Secrétariat devrait avoir pour règle de fournir aux dirigeants d'une mission des directives et plans stratégiques identifiant par avance les obstacles éventuels à la mise en oeuvre du mandat ainsi que les moyens de les surmonter; chaque fois que possible, le Secrétariat devrait formuler ces directives et plans de concert avec les dirigeants de la mission.

**9. Personnel militaire :**

a) Les États Membres devraient être incités, le cas échéant, à constituer des partenariats dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies afin de créer plusieurs forces homogènes de la taille de la brigade, dotées des éléments précurseurs nécessaires, qui pourraient être effectivement déployées dans un délai de 30 jours suivant l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité portant création d'une opération de maintien de la paix de type classique, ou de 90 jours s'il s'agit d'une mission complexe;

b) Lorsque les événements laissent présager la signature d'un accord de cessez-le-feu dont l'application prévoit l'intervention des Nations Unies, le Secrétaire général devrait être autorisé à consulter officiellement les États Membres participant au Système de forces et moyens en attente des Nations Unies pour leur demander s'ils sont disposés à fournir des contingents pour le cas où une opération serait mise en place;

c) Le Secrétariat devrait systématiquement charger une équipe de déterminer sur place si chacun des fournisseurs de contingents potentiels est à même de satisfaire aux conditions du Mémoire d'accord pour ce qui est de la formation et de l'équipement, et ce avant le déploiement. Les éléments qui ne remplissent pas ces conditions ne doivent pas être déployés;

d) Le Groupe d'étude recommande qu'une liste régulièrement actualisée de personnels sous astreinte comportant les noms d'une centaine d'officiers soit établie dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies; ces officiers pourraient être mis à disposition dans les sept jours pour renforcer

les unités centrales de planification du Département des opérations de maintien de la paix en leur adjoignant des équipes ayant reçu la formation nécessaire pour mettre en place l'état-major d'une nouvelle opération de maintien de la paix.

#### **10. Personnel de police civile :**

a) Les États Membres sont encouragés à constituer des réserves nationales de personnel de police civile prêt à être déployé auprès d'opérations de paix des Nations Unies dans des délais très brefs, dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies;

b) Les États Membres sont encouragés à constituer des partenariats régionaux pour la formation du personnel de police civile de leurs réserves nationales, afin d'assurer à tous le même niveau de préparation dans le respect des directives, des instructions permanentes et des normes de prestation que promulguera l'ONU;

c) Les États Membres sont encouragés à désigner un seul agent de liaison au sein de leurs structures gouvernementales pour la fourniture de personnel de police civile aux opérations de paix des Nations Unies;

d) Le Groupe d'étude recommande qu'une liste régulièrement actualisée d'agents de police et d'experts apparentés sous astreinte, comportant une centaine de noms, soit établie dans le cadre du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies; ces agents pourraient être mis à disposition dans les sept jours pour constituer des équipes ayant reçu la formation nécessaire pour mettre en place l'élément de police civile d'une nouvelle opération de maintien de la paix, assurer l'entraînement du personnel à son arrivée et donner plus d'homogénéité à cet élément le plus rapidement possible;

e) Le Groupe d'étude recommande que des mesures analogues à celles énoncées dans les recommandations a), b) et c) ci-dessus soient prises en ce qui concerne les spécialistes des questions judiciaires, des questions pénales, des droits de l'homme et autres disciplines pertinentes qui, avec les experts de la police civile, constitueront des équipes collégiales au service de l'état de droit.

#### **11. Spécialistes civils :**

a) Le Secrétariat devrait constituer sur Internet ou Intranet, un fichier central de spécialistes civils présélectionnés qui pourraient être immédiatement déployés dans des opérations de paix. Les missions devraient avoir accès à ce fichier, et pouvoir recruter du personnel en choisissant des candidats y figurant, conformément aux directives que le Secrétariat devrait publier sur la répartition géographique et sur la répartition par sexe;

b) La catégorie « Service mobile » devrait être réformée pour mieux refléter les besoins courants de toutes les opérations de paix, en particulier les besoins de personnel d'encadrement moyen et supérieur dans les domaines de l'administration et de la logistique;

c) Les conditions d'emploi du personnel civil recruté à l'extérieur devraient être révisées pour permettre aux Nations Unies d'attirer les candidats les plus qualifiés et d'offrir à ceux qui se seraient distingués des perspectives de carrière plus attrayantes;

d) Le Département des opérations de maintien de la paix devrait formuler pour les opérations de paix une stratégie complète de recrutement exposant notamment les possibilités de recours aux Volontaires des Nations Unies prévoyant des moyens en attente pour fournir, avec un préavis de 72 heures, du personnel civil capable de faciliter le démarrage d'une mission et précisant la répartition des attributions entre les membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, en vue de l'application de cette stratégie.

**12. Capacité d'information rapidement déployable :** des ressources supplémentaires devraient être allouées, dans le budget des missions, à l'information et au personnel et au matériel informatique associés nécessaires pour bien faire connaître une mission et pour assurer des communications internes efficaces.

#### **13. Soutien logistique et gestion des dépenses :**

a) Le Secrétariat devrait élaborer une stratégie générale de soutien logistique, qui permette de déployer rapidement et efficacement une mission dans les délais proposés et qui tienne compte des hypothèses retenues par les services compétents du Département des opérations de maintien de la paix chargés de la planification;

b) L'Assemblée générale devrait autoriser le Secrétaire général à engager une dépense non renouvelable afin de constituer à Brindisi un stock d'au

moins cinq lots d'équipement de départ, comprenant du matériel de transmission pouvant être déployé rapidement. Ce stock devrait être systématiquement reconstitué, à l'aide des contributions mises en recouvrement pour financer les missions qu'il aurait servi à équiper;

c) Le Secrétaire général devrait être habilité à effectuer un tirage d'un montant maximum de 50 millions de dollars des États-Unis sur le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix dès lors que l'établissement d'une nouvelle opération est quasiment assuré, après avoir obtenu l'accord du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, mais avant l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité;

d) Le Secrétariat devrait réexaminer toutes les politiques et procédures concernant les achats (en faisant des propositions à l'Assemblée générale sur les amendements à apporter, le cas échéant, au Règlement financier et aux règles de gestion financière), afin notamment de faciliter le déploiement rapide et complet d'une opération dans les délais proposés;

e) Le Secrétariat devrait réexaminer les politiques et procédures de gestion financière des missions opérationnelles, en vue de donner à celles-ci une plus grande latitude dans la gestion de leur budget;

f) Le Secrétariat devrait relever le montant de la procuration donnée aux missions opérationnelles en matière d'achats (le plafond actuel de 200 000 dollars pouvant être porté jusqu'à 1 million de dollars, selon la taille et les besoins de la mission), pour tous les biens et services disponibles sur le marché local et ne faisant pas l'objet d'un contrat-cadre ou d'une commande permanente.

#### **14. Financement de l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège :**

a) Le Groupe d'étude recommande une augmentation sensible des ressources servant à financer l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège et exhorte le Secrétaire général à soumettre à l'Assemblée générale une proposition indiquant l'intégralité des moyens qu'il juge nécessaires;

b) Le Groupe d'étude recommande que l'appui fourni par le Siège aux opérations de maintien de la paix soit considéré comme une activité essentielle de l'Organisation des Nations Unies et que la plus grande

partie des ressources nécessaires soient donc inscrites au budget ordinaire;

c) En attendant l'élaboration du prochain projet de budget, le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire général demande à l'Assemblée générale d'augmenter d'urgence les ressources du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour que le personnel supplémentaire puisse être recruté immédiatement, en particulier au sein du Département des opérations de maintien de la paix.

**15. Planification et soutien intégré dans le cadre des missions :** la formule des équipes spéciales intégrées dont les membres seraient détachés par tous les organismes des Nations Unies en fonction des besoins, serait celle qui serait retenue pour assurer la planification et le soutien aux différentes missions. Ces équipes spéciales serviraient de premier interlocuteur pour toutes les activités de soutien et le personnel détaché auprès d'elles, conformément aux accords conclus entre le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et les autres départements, programmes, fonds et organismes participants, serait temporairement sous les ordres de leurs chefs.

#### **16. Autres ajustements structurels proposés pour le Département des opérations de maintien de la paix :**

a) Il faudrait revoir la structure de l'actuelle Division du personnel militaire et de la police civile, de sorte que le Groupe de la police civile ne relève plus de la chaîne de commandement militaire. Il faudrait envisager de reclasser le poste de conseiller de la police civile;

b) Il faudrait modifier la structure du Bureau du conseiller militaire au Département des opérations de maintien de la paix pour qu'elle corresponde mieux à celle des quartiers généraux des opérations de maintien de la paix des Nations Unies;

c) Il faudrait créer au Département des opérations de maintien de la paix une nouvelle unité administrative dotée de personnel spécialisé chargé de donner des conseils sur des questions de droit pénal d'une importance cruciale pour l'utilisation efficace des services de police civile dans le cadre des opérations de paix;

d) Le Secrétaire général adjoint à la gestion devrait déléguer au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, pour une période

d'essai de deux ans, la responsabilité de la budgétisation et des achats pour les opérations de maintien de la paix;

e) Le Groupe des enseignements tirés des missions devrait être sensiblement renforcé et rattaché au Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix, qui doit lui-même être réorganisé;

f) Il faudrait envisager d'accroître le nombre des postes de sous-secrétaire général au Département des opérations de maintien de la paix, pour le porter de deux à trois; l'un d'entre eux aurait pour titulaire un « sous-secrétaire général principal » qui exercerait les fonctions d'adjoint du Secrétaire général adjoint.

#### **17. Appui opérationnel en matière d'information :**

Un service de planification opérationnelle et d'appui à l'information pour les opérations de paix devrait être créé, soit au Département des opérations de maintien de la paix, soit au sein d'un nouveau service d'information sur la paix et la sécurité au Département de l'information, qui relèverait directement du Secrétaire général adjoint à la communication et à l'information.

#### **18. Appui aux activités de consolidation de la paix au Département des affaires politiques :**

a) Le Groupe d'étude appuie les efforts faits par le Secrétariat pour créer un groupe pilote de la consolidation de la paix au Département des affaires politiques en coopération avec d'autres éléments constitués de l'Organisation des Nations Unies, et propose que les Membres réexaminent la question de l'inscription de crédits au budget ordinaire pour ce groupe si le programme pilote fonctionne de façon satisfaisante. Ce programme devrait être évalué dans le cadre des indications données par le Groupe d'étude au paragraphe 46 et, si l'on juge qu'il constitue l'option la meilleure pour renforcer la capacité de consolidation de la paix de l'Organisation, il conviendrait de le présenter au Secrétaire général conformément à la résolution formulée à l'alinéa d) du paragraphe 47;

b) Le Groupe d'étude recommande que les ressources prévues au budget ordinaire au titre des programmes de la Division de l'assistance électorale soient sensiblement accrues en raison de l'accroissement rapide de la demande de services, au lieu de prévoir le financement de ces programmes à l'aide de contributions volontaires;

c) Pour alléger la tâche de la Division de l'administration et de la logistique des missions ainsi que du Service administratif du Département des affaires politiques et pour améliorer la fourniture de services d'appui aux petits bureaux hors Siège qui s'occupent de questions politiques et de consolidation de la paix, le Groupe d'étude recommande que les services d'achat, de logistique, de recrutement et autres services d'appui à toutes ces missions non militaires de faible ampleur soient fournis par le Bureau des services d'appui aux projets.

#### **19. Appui fourni aux opérations de paix par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme :**

Le Groupe d'étude recommande de renforcer très sensiblement la capacité du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme de planifier et de préparer des missions, les fonds nécessaires à cette fin devant provenir du budget ordinaire et des budgets des opérations de paix.

#### **20. Les opérations de maintien de la paix à l'ère de l'information :**

a) Les départements responsables des opérations de maintien de la paix et de la sécurité du Siège devraient disposer, au sein du Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique, d'un « centre de responsabilité » chargé d'élaborer et de faire appliquer la stratégie et la formation en matière de technologies de l'information pour les opérations de paix. Des correspondants de ce centre devraient être désignés auprès des missions pour assurer, dans les bureaux des représentants spéciaux du Secrétaire général auprès des opérations de paix complexes, la supervision de la mise en oeuvre de cette stratégie;

b) En coopération avec la Division de l'informatique, le Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique devrait créer, sur l'Intranet de l'ONU, une section consacrée aux opérations de paix et la relier aux missions par l'intermédiaire d'un Extranet des opérations de paix;

c) Les opérations de paix gagneraient beaucoup à utiliser davantage la technologie des systèmes d'information géographique, qui intègrent rapidement des informations opérationnelles et des cartes électroniques des zones de mission, et ce pour des applications aussi diverses que la démobilisation, la police civile, l'inscription des électeurs, l'observation des droits de l'homme et la reconstruction;

d) Il faudrait prévoir et satisfaire plus méthodiquement, dans la planification et l'exécution des missions, les besoins particuliers en matière de technologies de l'information de certaines composantes des missions, telles que la police civile et les droits de l'homme;

e) Le Groupe encourage la mise au point d'un système de cogestion d'un site Web entre le Siège et les missions sur le terrain, le premier assumant un rôle de supervision et les secondes étant habilitées à produire et à afficher des contenus conformes aux principes et normes de base en matière de présentation de l'information.

---