



Conseil de sécurité

Distr. générale
5 mars 2018
Français
Original : anglais

Lettre datée du 2 mars 2018, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous informer que, sous la présidence du Royaume des Pays-Bas, le Conseil de sécurité prévoit d'organiser, mercredi 28 mars 2018, un débat public sur le thème « Agir collectivement pour améliorer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». L'objectif de ce débat est d'examiner les moyens de mieux mobiliser tous les acteurs (les pays hôtes, les organisations régionales, le Conseil de sécurité, les États Membres, notamment les pays fournissant des contingents ou du personnel de police, et le Secrétariat) en faveur des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, en particulier dans les situations complexes et à haut risque actuelles.

À cet égard, le Royaume des Pays-Bas a établi la note de cadrage ci-jointe (voir annexe). Nous espérons qu'elle sera utile aux délégations participantes pour intervenir de façon ciblée. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent
(*Signé*) Karel J.G. van Oosterom



Annexe à la lettre datée du 2 mars 2018 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies

Note de cadrage en vue du débat public organisé par le Conseil de sécurité sur le thème « Agir collectivement pour améliorer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : promouvoir l'efficacité et les résultats dans les situations complexes et à haut risque actuelles », le 28 mars 2018

Résumé

Le Royaume des Pays-Bas organise, le 28 mars 2018, un débat public de haut niveau sur le thème « Agir collectivement pour améliorer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ».

L'objectif de ce débat est d'examiner les moyens de mieux mobiliser tous les acteurs en faveur des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, en particulier dans les situations complexes et à haut risque actuelles. Il en va de la responsabilité partagée de tous les acteurs associés (les pays hôtes, les organisations régionales, le Conseil de sécurité, les États Membres, notamment les pays fournissant des contingents ou du personnel de police, et le Secrétariat). Dans ce contexte, notre capacité de mieux travailler ensemble pour assurer la primauté du processus politique dont dépend le règlement durable des conflits et l'amélioration de l'efficacité et des résultats des opérations, sera essentielle.

L'insuffisance des progrès, voire la détérioration de la situation dans des pays comme le Soudan du Sud, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Mali, et le nombre élevé de morts que font les actes d'hostilités dirigés contre des civils ou des soldats de la paix, mettent en évidence l'urgence qu'il y a à traiter cette question.

Contexte

1. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies jouent un rôle déterminant pour ce qui est d'assurer la sécurité et de consolider la paix dans de nombreux cas, dernièrement encore au Libéria, en Côte d'Ivoire et en Sierra Leone. Pour des millions de civils, les Nations Unies sont le dernier « rempart contre l'enfer ». Des dizaines de milliers de soldats de la paix (militaires, policiers et civils) font tout ce qui est en leur pouvoir pour s'acquitter de leur mandat. Tous les jours, des hommes et des femmes risquent leur vie pour protéger celle des autres, et trop nombreux sont ceux à devoir faire le sacrifice suprême.

2. Ces 10 dernières années, le nombre de guerres civiles de grande ampleur a presque triplé et la complexité des conflits est allée croissante. Des facteurs transfrontaliers, tels que la dégradation de l'environnement, la criminalité transnationale organisée et l'extrémisme violent, attisent et exacerbent les rivalités locales. Bien souvent, le défaut de processus politique crédible et ouvert à tous contrarie l'application d'un accord de paix et les parties au conflit ne cherchent pas à négocier une solution durable. Dans certains cas, des groupes rebelles, des gouvernements, des organisations criminelles et d'autres parties mettent volontairement à mal ou entravent la recherche d'une solution politique, parfois en bloquant l'accès humanitaire ou en ciblant les civils prisonniers du conflit. C'est ainsi que des femmes, des hommes et des enfants souffrent et que les déplacements et les migrations s'amplifient.

3. Dans le même temps, nous constatons un regain des attaques, y compris des actes de terrorisme, perpétrés contre des Casques bleus dans plusieurs missions. En 2017, le nombre de soldats de la paix tués à cause d'actes de violence a été, en valeur absolue, le plus élevé des vingt dernières années.

4. Dans la majorité des pays ou régions où des missions sont présentes, la situation est radicalement différente de celle que l'on observait il y a vingt ans. Certaines missions font face à des menaces asymétriques et à des acteurs qui ne respectent pas le droit international. Dans son rapport intitulé « Improving the Security of UN Peacekeepers », le Général de corps d'armée Carlos Alberto dos Santos Cruz, ancien commandant des forces des Nations Unies, a conclu que l'ONU et les États Membres ne s'adaptaient pas aux nouvelles réalités sur le terrain. Dans le sien, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a également mis en évidence la nécessité de s'adapter et appelé de ses vœux des stratégies sur mesure.

Partage des responsabilités

5. Pour faire face aux nouvelles réalités, les différents acteurs associés aux opérations de maintien de la paix doivent renouveler leur partenariat en faveur du partage des responsabilités et adopter certaines des réformes les plus urgentes. Ces dernières nécessitent que le Conseil de sécurité, les États Membres, notamment les pays fournissant des contingents ou du personnel de police, le Secrétariat et les organisations régionales prennent rapidement des mesures réfléchies.

Conseil de sécurité

6. L'une des principales responsabilités du Conseil de sécurité est de définir les mandats des opérations de maintien de la paix, lesquels doivent être rationnels, réalistes et, au besoin, forts. Malheureusement, les mandats ne sont pas toujours adaptés au contexte des missions et, parfois, pas vraiment réalistes, raisonnables ou atteignables. En outre, ils ne cadrent pas toujours avec les difficultés opérationnelles rencontrées sur le terrain et ne sont pas systématiquement dotés des ressources politiques, financières et humaines nécessaires.

7. Assurer la primauté du processus politique consiste notamment à hiérarchiser les tâches dévolues aux missions, certains conflits difficiles pouvant nécessiter que les priorités soient établies avec prudence. Dans certains cas, une des solutions pourrait être d'adapter l'effectif de l'opération pour améliorer autant que possible son efficacité. Dans d'autres, il pourrait s'agir d'adopter une stratégie échelonnée, en se concentrant d'abord sur un petit nombre de tâches prioritaires puis en élargissant le champ d'action de la mission selon l'évolution des circonstances. Il revient au Conseil de sécurité de dégager un consensus, de hiérarchiser et préciser les tâches attribuées aux missions de manière à ce qu'elles agissent par ordre de priorité, et de prêter un appui politique notamment aux pays hôtes et aux acteurs régionaux, afin que les opérations de maintien de la paix puissent s'acquitter de leur mandat.

8. Le Conseil de sécurité devrait fixer des objectifs stratégiques précis et demander au Secrétariat d'élaborer des stratégies à l'échelle des missions, en indiquant les résultats concrets et la situation finale attendus allant dans le sens de ces objectifs. Ces stratégies devraient comprendre des orientations pour toutes les composantes (militaire, civile et policière) d'une mission donnée et des critères clairs permettant de définir les objectifs à atteindre à court, moyen et long termes qui pourront être incorporés dans les directives, documents budgétaires et plans par composante.

9. Les stratégies devraient aussi tenir compte des activités des autres acteurs et partenaires des Nations Unies intervenant sur le terrain, en particulier les équipes de pays des Nations Unies, les organisations régionales et les institutions internationales de financement. Elles devraient s'accompagner de points de référence pour aider l'équipe dirigeante de chaque mission et le Conseil de sécurité à évaluer les progrès accomplis et leur permettre, si nécessaire, d'adapter le mandat ou de prendre des mesures complémentaires. Pour obtenir les résultats recherchés, le Conseil doit fonder ses décisions sur une meilleure analyse de la situation sur le terrain, poursuivre des objectifs réalistes et pouvoir user des divers instruments dont il dispose pour assurer la paix et la sécurité. Des examens stratégiques peuvent notamment être utiles à cet égard.

10. Le Conseil de sécurité a un rôle clef à jouer en ce qui concerne les pays hôtes. Malheureusement, il arrive trop souvent que ces derniers reviennent sur leurs engagements ou violent le droit international. Lorsque ces pays ne coopèrent pas avec l'ONU, tentent de saper son action ou bien ciblent leurs propres citoyens, le Conseil doit parler d'une seule voix et réagir fermement, notamment par l'intermédiaire de condamnations, de visites de pays et d'une étroite collaboration avec les organisations régionales, voire de sanctions. Ses membres devraient se faire l'écho de ses messages dans leurs relations bilatérales.

États Membres, notamment les pays fournissant des contingents ou du personnel de police

11. Comme il ressort des rapports du Général de corps d'armée Cruz et du Général de division Cammaert, il incombe aux États Membres de mettre à la disposition de l'ONU le personnel militaire et les moyens adéquats. Les contingents devraient être correctement formés et équipés et prêts à affronter les difficultés inhérentes au maintien de la paix dans des situations complexes et à haut risque. Comme le souligne le Général Cruz dans son rapport, lorsque le personnel et les moyens fournis ne sont pas à la hauteur, des vies peuvent être perdues. À cet égard, on fera remarquer que 44 États Membres se sont engagés à respecter les Principes de Kigali sur la protection des civils.

12. De surcroît, il faut faire évoluer les mentalités : il ne doit faire aucun doute que les Casques bleus peuvent être amenés à intervenir. Ils doivent être préparés à agir de

façon décisive et à éventuellement employer la force pour s'acquitter de leur mandat, notamment lorsqu'il s'agit de protéger les civils.

13. À l'issue d'une série de réunions des ministres de la défense sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies [dont la dernière a eu lieu à Vancouver (Canada) en novembre 2017], les États Membres ont pris des engagements importants concernant les militaires, les policiers et les moyens de formation. Toutefois, la disponibilité en temps voulu de ressources spécialisées continue de poser des difficultés, notamment dans certaines des zones les plus dangereuses des missions.

14. Bien qu'il soit largement admis que l'augmentation de leurs effectifs contribuerait à améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix, la part des femmes n'a que peu augmenté dans les rangs du personnel en uniforme. Les États Membres devraient redoubler d'efforts pour remédier à cette situation, la participation des femmes étant essentielle à la paix sur le terrain.

15. La réduction des dépenses est une question de plus en plus pressante. Par ailleurs, les ressources doivent être suffisantes pour la bonne exécution des mandats. L'ONU doit faire une bonne utilisation des contributions des États Membres, et les opérations de paix doivent être dotées des ressources nécessaires à l'exécution des mandats et la sûreté et la sécurité du personnel sur le terrain.

Secrétariat

16. Le but premier d'une opération de paix doit être d'assurer un processus politique viable. Dans cette optique, le Secrétaire général doit affirmer le droit qu'il a de dialoguer avec toutes les parties à un conflit, en particulier dans les situations où ces dernières remettent en cause la légitimité et l'impartialité de l'Organisation, et faire rapport au Conseil lorsque le soutien au processus politique ou la coopération dans le système des Nations Unies font défaut.

17. Les organisations régionales et sous-régionales, en particulier l'Union africaine, contribuent de plus en plus à la lutte contre les problèmes qui se posent dans le domaine de la paix et de la sécurité. Elles sont souvent chargées de diriger le processus politique qui doit présider au règlement durable des conflits et participent davantage aux activités d'imposition de la paix, souvent aux côtés des opérations de paix des Nations Unies. Néanmoins, la promotion du processus politique, par le dialogue, la négociation et la réconciliation nationale, peut se heurter à des difficultés et souffrir de retards.

18. Parallèlement, les opérations de maintien de la paix encourent des risques élevés et engagent des dépenses importantes sans avoir suffisamment d'influence ou de responsabilités politiques pour inciter les parties au conflit à régler pacifiquement leurs différends. Ce n'est que si l'ONU et les acteurs régionaux et sous-régionaux adoptent une stratégie véritablement commune que le processus politique pourra avancer.

19. C'est au Secrétariat, en particulier au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions, que revient la responsabilité d'aider les missions efficacement, en fonction des demandes qu'elles formulent. Il faut éliminer les lourdeurs administratives et, autant que faire se peut, déléguer les responsabilités au personnel des missions. Les réformes engagées par le Secrétaire général concernant la paix et la sécurité, la gestion et le système de développement sont l'occasion de surmonter les problèmes que posent la fragmentation et le cloisonnement, et devraient renforcer la coordination entre les différents acteurs du Secrétariat, au Siège et dans les missions. Pour faire régner la paix, on a besoin d'une démarche associant véritablement toutes les parties prenantes, y compris les fonds et programmes des Nations Unies et les autres professionnels de l'aide internationale.

20. Comme le Général Cruz l'a indiqué dans son rapport, les Nations Unies doivent veiller à ce que le personnel et les dirigeants des missions soient bien formés, aient les connaissances, le matériel et l'état d'esprit adaptés à leur poste, et leur demander de rendre compte des résultats qu'ils obtiennent. La Cellule stratégique de constitution des forces et de planification des moyens pour le maintien de la paix a aidé à ce que les contributions annoncées au Sommet sur le maintien de la paix et aux réunions des ministres de la défense soient effectivement versées et à ce que les États Membres s'engagent à donner plus. De cette façon, le Secrétariat peut maintenir des exigences élevées en ce qui concerne les résultats et l'application du principe de responsabilité et prendre des mesures correctives lorsque cela est nécessaire.

21. Les équipements et moyens fondamentaux (par exemple, les hélicoptères, les évacuations sanitaires secondaires et le renseignement au service du maintien de la paix) sont essentiels à la réussite des missions dans des situations à haut risque. Le Secrétariat doit continuer de veiller à ce que ces moyens soient disponibles, notamment en s'appuyant sur des plans de roulement à long terme. Les États Membres doivent également s'engager à fournir de tels équipements rapidement et dans la durée.

22. Les évaluations indépendantes des missions que commande le Secrétaire général constituent un outil relativement nouveau et utile, et les recommandations sur lesquelles elles débouchent devraient entraîner des modifications rapides sur le terrain. Lorsqu'il propose de créer ou de restructurer des opérations, le Secrétariat devrait également exposer toutes les options possibles.

23. Enfin, le Secrétariat devrait présenter au Conseil une analyse sans ambages des conflits, des informations honnêtes sur les résultats qu'une mission peut obtenir compte tenu des moyens et des ressources disponibles, les possibilités qui s'offrent à lui ainsi que des recommandations. Ces éléments d'information devraient figurer dans les rapports que le Secrétaire général fait au Conseil, afin que ce dernier prenne des décisions en meilleure connaissance de cause.

Conclusion

24. Pour surmonter les problèmes qui se posent actuellement dans le domaine du maintien de la paix, tous les acteurs doivent s'engager sans réserve à assumer leurs responsabilités en la matière, de la stratégie politique aux questions opérationnelles, afin de s'adapter à la nature évolutive des conflits.

Questions à examiner

25. À titre indicatif, les États Membres pourraient traiter des questions ci-après dans leurs interventions :

a) Comment faire en sorte que le Conseil de sécurité, les organisations régionales et les autres acteurs incontournables collaborent plus efficacement pour trouver des solutions politiques et améliorer la cohérence des stratégies ?

b) Puisque l'on partage le sentiment qu'il est urgent d'améliorer les opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans les situations complexes et à haut risque, comment doit-on définir la réussite dans ces circonstances et comment peut-on mieux suivre les progrès accomplis ?

c) En particulier, que peuvent faire les différents acteurs – les pays hôtes, les organisations régionales, le Conseil de sécurité, les États Membres, notamment les pays fournissant des contingents ou du personnel de police, et le Secrétariat – pour mieux s'acquitter du devoir qui leur incombe d'améliorer les opérations de maintien de la paix ?

d) Quelles mesures conviendrait-il de prendre pour renforcer la stratégie à l'échelle globale des opérations de maintien de la paix, en y intégrant des considérations d'ordre politique, civil et militaire ?

e) Comment rappeler aux principales parties prenantes, notamment au Conseil de sécurité, aux pays fournissant des contingents ou du personnel de police, aux organisations régionales, aux pays hôtes et aux donateurs, qu'elles sont collectivement responsables de la réussite des opérations de maintien de la paix ?

f) Que faire pour que les missions de maintien de la paix les plus difficiles disposent des moyens et des ressources nécessaires (par exemple des financements suffisants, des équipements incontournables et de militaires et policiers correctement formés) ?

Intervenants

- Le Secrétaire général
 - Le Président de la Commission de l'Union africaine, Moussa Faki
 - La Directrice de l'organisation non gouvernementale GREFFA (Groupe de recherche, d'étude et de formation femme-action), Fatimata Touré
-