



Conseil de sécurité

Distr. générale
3 février 2010

Original : français

Lettre datée du 3 février 2010, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un document de réflexion pour le débat que le Conseil de sécurité tiendra sur le thème « Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : les stratégies de transition et de sortie » le 12 février 2010 (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil de sécurité.

(Signé) Gérard Araud



**Annexe à la lettre datée du 3 février 2010 adressée
au Secrétaire général par le Représentant permanent
de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Présidence française du Conseil de sécurité (février 2010)

**Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies :
débat sur les stratégies de transition et de sortie**

Document de cadrage

1. Contexte

Au cours des 15 derniers mois, le Conseil de sécurité s'est employé avec une énergie considérable à promouvoir parallèlement le maintien de la paix et la consolidation de la paix. Des avancées ont été faites dans chacun de ces domaines. Nous devons désormais nous pencher sur la question essentielle de la transition, qui lie ces deux éléments.

Il importe d'autant plus d'assurer le succès de la transition que les opérations de maintien de la paix ont atteint un pic historique avec actuellement près de 96 000 femmes et hommes en uniforme, soit presque 20 000 de plus que le pic précédent en 1993, et qu'en période de crise financière mondiale, leur budget avoisine désormais 7,8 milliards de dollars. Il nous appartient de faire le meilleur usage possible des ressources disponibles. Plus que toute autre chose, nous devons faire en sorte que les missions contribuent plus efficacement à l'instauration d'une paix durable pour mettre fin aux conséquences humaines tragiques des guerres pour les pays concernés, leur population et leur région.

Certaines opérations ont été closes, parfois avec succès, parfois pour des raisons d'ordre politique (Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée, Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie).

Toutefois, la plupart des opérations ont été de longue durée. C'est une tendance de fond, qui n'a guère de raison de s'inverser à court terme.

La situation actuelle est loin d'être optimale. Elle se caractérise en particulier par :

- La permanence de certaines opérations en place depuis près de 50 ans (Chypre, Moyen-Orient, Inde/Pakistan), sans avancée notable du processus de paix, comme il a déjà été relevé dans le rapport Brahimi;
- Les difficultés que le Conseil éprouve parfois pour mettre au point et appliquer des stratégies de transition. On s'accorde à reconnaître que l'objectif à long terme de la mission au Timor-Leste est de renforcer les capacités du secteur de sécurité timorais; mais pour des raisons tenant à l'histoire de cette mission, il s'est avéré difficile de restructurer l'opération en fonction des progrès accomplis sans compromettre la réalisation des objectifs à long terme;
- Des déséquilibres dans l'allocation des ressources des opérations de maintien de la paix, dont la justification n'est pas évidente. Le Libéria abrite ainsi un agent de l'ONU en uniforme pour 300 habitants et pour 10 kilomètres carrés.

En République démocratique du Congo, le ratio est de 1 pour 3 500 habitants et 120 kilomètres carrés;

- Une situation analogue en ce qui concerne la coordination : il est admis que l'une des difficultés de la réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo réside dans l'absence de coordination des différents acteurs; toutefois, malgré d'abondantes mentions dans les résolutions du Conseil, les progrès dans ce domaine sont très lents et exigent un engagement fort de la part des autorités nationales;
- L'insuffisance de l'attention et de l'investissement initial accordés aux institutions nationales (dans le domaine de l'état de droit et de la sécurité, notamment) pour leur donner les moyens de résoudre les différends de façon autonome et mettre ainsi en place les conditions propices au retrait des Casques bleus;
- L'absence de retombées rapides de la paix (reprise économique et services de base en particulier) qui donneraient à la population des raisons d'investir dans la paix;
- L'absence de démarche commune par laquelle la communauté internationale soutiendrait une stratégie unique d'appui aux priorités nationales;
- La lenteur avec laquelle les cadres de direction sont déployés sur le terrain avec l'équipe d'appui nécessaire pour contribuer à la réalisation des objectifs évoqués ci-dessus, et les retards dans le déblocage de fonds utilisables avec toute la latitude voulue.

Pendant ce temps, bien que des efforts aient été faits pour renforcer le Siège, le ratio de personnels déployés par rapport aux fonctionnaires du Siège s'accroît de manière inquiétante, avec environ un fonctionnaire du Département des opérations de maintien de la paix ou du Département de l'appui aux missions pour plus de 100 agents déployés sur le terrain. Cela remet sérieusement en question la capacité de gestion et de suivi à long terme des opérations de maintien de la paix depuis le Siège.

Il est donc plus que jamais nécessaire de mener une réflexion approfondie sur la manière dont nous envisageons les stratégies de sortie et de transition des opérations.

Nous devons apporter davantage de clarté dès l'origine pour permettre aux forces de maintien de la paix de créer les conditions nécessaires à la transition, au retrait et à la sortie d'une manière qui ne compromette pas les efforts engagés pour la réalisation des objectifs de paix et de stabilité à plus long terme. Nous devons également avoir dès le départ une idée plus claire des priorités de la consolidation de la paix et de la façon dont l'ONU pourrait appuyer la mise en œuvre – avec une opération de maintien de la paix, un bureau intégré pour la consolidation de la paix, des activités d'appui à une équipe-pays des Nations Unies, ou par le biais d'un autre dispositif.

2. Éléments d'analyse

Notre difficulté à concevoir et appliquer des stratégies de sortie et de transition a des raisons profondes.

Elle tient tout d'abord au processus décisionnel :

- Le Conseil s'emploie avant tout à faire face aux crises émergentes ou réémergentes. Passée la première urgence, il est moins impliqué dans la supervision des opérations, et a fortiori les moyens de favoriser la transition dès lors que la situation le permet;
- La responsabilité des décisions concernant la transition est partagée par plusieurs acteurs – Conseil de sécurité, Secrétariat, pays fournisseurs de contingents et de contributions financières – et par la multiplicité des participants à ces groupes (les contingents fournis par certains pays représentent jusqu'à un tiers des effectifs d'une opération donnée, mais n'excèdent pas 11 % des effectifs de l'ensemble des opérations de maintien de la paix; aucun pays ne verse de contributions financières représentant plus de 22 % de la facture collective totale);
- Les missions en phase de stabilisation et de transition peuvent présenter un certain attrait en raison de l'image de succès qu'elles projettent, de la sécurité relative qui règne sur le terrain et de l'engagement politique des États voisins, mais aussi parce que le pays hôte craint que le départ de la mission mette un terme à l'attention et à l'aide de la communauté internationale;
- Il existe souvent de véritables obstacles à l'application d'un accord de paix, et la communauté internationale doit déployer plus d'efforts pour que la confiance puisse s'instaurer entre des forces opposées. Dans certains cas, la présence d'une opération de paix peut contribuer à préserver une trêve fragile, mais sans promouvoir un règlement politique;
- Il y a donc une convergence d'intérêts favorables au maintien des opérations au détriment parfois d'une approche plus novatrice.

La prudence est assurément nécessaire. L'expérience montre qu'il a fallu parfois relancer, dans des conditions défavorables, des opérations qui avaient été terminées prématurément pour faire face à la dégradation de la situation sur le terrain (Timor-Leste en particulier). Qui plus est, la réduction ou le retrait d'une opération n'est aisé pour aucune des grandes organisations politico-militaires existantes.

Bien souvent, nos outils de sortie de crise sont eux aussi limités :

- Faible disponibilité des personnels de police pour les tâches de maintien de l'ordre et de formation de la police locale;
- Faibles capacités pouvant être rapidement déployées pour appuyer l'état de droit et la réforme de la sécurité, notamment dans le secteur judiciaire et pénitentiaire ainsi que dans d'autres secteurs essentiels de la consolidation de la paix;
- Insuffisance et éparpillement des efforts de consolidation de la paix;
- Manque de coordination de l'action internationale dans ces domaines; en particulier lorsque les autres intervenants ont consenti des investissements considérables, il n'est pas toujours réaliste d'attendre de l'ONU qu'elle coordonne leur action. La Commission de consolidation de la paix doit être renforcée pour pouvoir jouer ce rôle fondamental; l'examen à venir de la Commission sera l'occasion d'étudier plus avant cette question.

Ces difficultés ne sont cependant pas insurmontables. Nous devons progresser. La France propose d'utiliser sa présidence pour continuer à débattre concrètement de ce sujet.

C'est un sujet qui concerne au premier chef le Conseil de sécurité, car c'est avant tout la pratique du Conseil et de ses membres qu'il faut faire évoluer.

3. Écouter les praticiens

Nous proposons d'organiser un débat restreint du Conseil, auquel seront invités le Secrétariat, plusieurs représentants spéciaux du Secrétaire général et d'autres acteurs ou pays fournisseurs de contingents particulièrement intéressés. À partir de cas concrets, les participants seront invités à examiner les obstacles qui entravent les stratégies de sortie et de transition, et à formuler des recommandations, en particulier sur certains aspects essentiels :

- La formulation des mandats (mention claire de stratégies de transition et de sortie);
- La planification (objectif recherché, tâches essentielles, achèvement par phases de la mission);
- Les capacités et les ressources (en particulier pour la réforme du secteur de la sécurité);
- La coordination de l'action internationale sur le terrain;
- Le soutien politique aux processus de paix (au sein du Conseil et ailleurs);
- Les processus (fixation de repères, modalités pour la communication de rapports au Conseil sur la réalisation de l'objectif recherché, évaluation).

Il sera également utile à cette occasion d'examiner l'expérience acquise par l'ONU lors de la clôture de ses opérations (Éthiopie-Érythrée, Burundi, République centrafricaine, Angola, Mozambique, El Salvador, Sierra Leone, République dominicaine, Guatemala, ex-Yougoslavie), comme l'avait envisagé le Secrétaire général dans son rapport S/2001/394. La France se réjouit que le groupe de travail du Conseil sur les opérations de maintien de la paix ait décidé de s'en charger.

Nous souhaitons retirer de ce débat des propositions concrètes, et envisageons l'adoption d'une brève déclaration du Président du Conseil.