

Rapport final de la Phase II du Projet défis

Résumé et conclusions

1. Ce rapport est le résultat de séminaires qui se sont déroulés entre novembre 2002 et mars 2005 visant à formuler des recommandations mixtes pour renforcer les opérations de la paix internationales. Il fait suite au rapport final d'un ouvrage précédent sur les défis des opérations de la paix au XXI^e siècle (Challenges of Peace Operations : Into the 21st Century) présenté au Secrétaire général des Nations Unies, Kofi A. Annan, en avril 2002. Les partenaires du projet ont conclu dans ce rapport qu'un secteur des opérations de la paix qui demande davantage d'attention et une initiative inspirée est celui de la collaboration et de la coordination multinationales et multiculturelles qui sont devenus le thème général de la deuxième phase du Projet défis.

2. La cible du projet est de nouveau la mise en commun des connaissances collectives et des opinions des participants sur les défis des opérations de la paix. Il faut ensuite aller de l'avant et déterminer des moyens de relever ces défis par l'intermédiaire de la collaboration et de la coordination fortement améliorées.

3. Le cercle des organismes partenaires du projet a été élargi dans la deuxième phase avec l'ajout de nouveaux partenaires de la Turquie, du Nigeria, de la Chine et du Royaume-Uni. La matière et les constatations de ce rapport ont été élaborées à partir de la rétroaction d'experts et de généralistes (dans le domaine des opérations de la paix) qui ont participé à des séminaires et à des équipes au cours de séances ultérieures de formulation selon les domaines particuliers d'intérêt et d'expertise des organismes partenaires. Étant donné le processus du projet en cours pendant plusieurs années, certaines conclusions et recommandations formulées sont près d'être appliquées ou le sont déjà. D'autres retiennent encore l'attention de la collectivité internationale avant que la conclusion d'une entente et l'application soient possibles. Ce document contient les recommandations des deux genres. Les partenaires du projet représentent les opinions de 14 pays en Afrique, en Amérique, en Asie et en Europe. Ils ont tous examiné les chapitres qui suivent et leurs recommandations respectives. Il ne faut pas oublier cependant que des organismes partenaires font partie de leur gouvernement ou collaborent plus étroitement avec lui que d'autres, mais les recommandations des présentes ne reflètent pas nécessairement les politiques convenues d'un gouvernement ou l'autre. Ceci étant dit, l'ampleur du soutien que les États membres accorderont déterminera très largement comme toujours le succès ou l'échec des opérations de la paix multilatérales. Ce rapport est présenté afin d'accentuer ce soutien.

Le caractère dynamique des opérations de la paix et le défi du changement : collaboration et coordination en milieu de sécurité turbulent

4. Les opérations de la paix modernes doivent relever des défis persistants et impressionnants en milieu de sécurité internationale en changement rapide. Simultanément, les milieux de sécurité locaux où des opérations de la paix ont récemment été déployées font partie des plus difficiles et des moins régis de tous les endroits où les opérations internationales se sont déroulées. Le rythme des déploiements a accéléré et, même si la majorité sont toujours accomplis avec le consentement des principales parties au conflit, presque toutes les opérations de la paix lancées au cours de la présente décennie ont obtenu, avec raison, un mandat « d'imposition de la paix » en vertu du Chapitre VII. À la fin d'octobre 2005, les forces policières et militaires totales des 17 missions actives de maintien de la paix de l'ONU dépassaient 69 000 personnes et, si l'on ajoute environ 15 000 membres du personnel civil national et international et les volontaires de l'ONU sur le terrain, la force totale déployée est de 84 000 personnes. Ces nombres, et aussi les opérations avec du personnel qui n'est pas sous le commandement de l'ONU, par exemple au Kosovo, en Afghanistan, en Iraq et dans les Îles Solomon, font ressortir à quel point ces opérations exercent de fortes demandes sur la collectivité internationale dans l'ensemble.

5. Les opérations ont de plus en plus un caractère hybride car deux organismes ou plus sont chargés de différents éléments de l'intervention internationale. Des circonstances différentes n'ont pas motivé l'adoption d'une formule normalisée et l'ONU a donc parfois déployé des troupes simultanément à celles d'autres organismes. Il y a eu coordination officielle ou non, ou le déploiement a précédé ou suivi une force bilatérale, régionale ou multinationale, et les responsabilités et relations changent à mesure qu'évolue la mission.

6. Des éléments qui ont suscité des changements des caractéristiques de la menace à la sécurité depuis quelques années et leurs répercussions sur les opérations de la paix, deux ressortent en défis et risques majeurs, soit les conséquences des États faibles, fragiles ou en déroute et la menace du terrorisme. Ces défis ont une portée différente selon le pays ou la région. Ils sont des menaces graves à la vie, aux biens, à la stabilité sociale, à l'ordre public et à l'autorité gouvernementale établie. Ils ont obligé la collectivité internationale à déterminer des interventions pour relever ces défis, y compris de robustes opérations de la paix multifonctionnelles en vertu des mandats du Chapitre VII, et des contremesures antiterroristes particulières.

7. En ce qui a trait au déroulement des opérations de la paix dans des États faibles, fragiles ou en déroute, ces États ont non seulement laissé tomber leurs

citoyens, mais l'absence de pouvoir attire les groupes terroristes et le crime organisé, et c'est donc aussi une menace pour la collectivité internationale dans l'ensemble. Les opérations de la paix déployées dans ces États ont des mandats nécessaires qui couvrent un large éventail de tâches qui dépassent souvent de loin les limites de la formation et du devoir traditionnels des soldats et des agents de police. Ces situations ont à leur tour exigé des dimensions imprévues aux volets administration locale, collaboration civile – militaire, initiative institutionnelle, innovation de la mission, et parfois, beaucoup de courage personnel. C'est l'Afrique qui a été marquée par les plus graves crises humanitaires, effondrements de régie, conflits et guerres, infractions aux lois, actes de criminalité, mouvements de réfugiés et déplacements de personnes dans leur pays. Il n'est donc pas étonnant que l'Afrique soit la principale cible géographique des opérations de la paix de l'ONU depuis quelques années.

8. Le terrorisme à la hausse a aussi eu diverses répercussions sur le déroulement des opérations de la paix. Le milieu où les gardiens de la paix civils et militaires de l'ONU étaient auparavant considérés impartiaux, neutres et au service d'une bonne cause pour tous diminue depuis des années, du moins depuis les attaques contre les gardiens de la paix de l'ONU en Somalie et la prise en otage de troupes de l'ONU en Bosnie au milieu de la décennie 1990. Les gardiens de la paix de l'ONU sont maintenant considérés à risque beaucoup plus élevé et leur déploiement exige donc davantage de prudence. Les plus grandes dispositions à prendre pour garantir la sécurité augmentent aussi les coûts, demandent davantage de techniques et concepts opérationnels ajustés, et la nouvelle situation justifie la collecte de meilleurs renseignements sur le terrain pour prévoir et freiner ces attaques.

9. Les opérations de la paix sont complexes, multinationales, multiculturelles, multidimensionnelles et elles se déroulent habituellement en milieu difficile sur le plan politique, économique, humanitaire et de la sécurité. Elles exigent donc une collaboration et une communication efficaces. La collaboration est autant une attitude qu'un acte physique. C'est la volonté d'examiner des possibilités en partenariat avec d'autres intervenants et, s'ils en conviennent, de déterminer une intervention. La coordination exige la collaboration, mais aussi le recours systématique à des politiques et interventions pour atteindre les cibles du mandat avec cohésion et efficacité par l'intermédiaire du leadership, de la planification, de la gestion, de la négociation et de l'application.

10. Lorsqu'on essaie d'atteindre l'objectif de la paix durable, il est convenu que les activités d'établissement de la paix et de développement sont aussi importantes que la prestation de la sécurité physique. Le choix de ceux qui devraient accomplir ces activités a cependant débouché sur le chevauchement des intérêts et responsabilités, il y a parfois eu des différends institutionnels entre les divers intervenants et des questions se sont donc posées sur les aspirations politiques par rapport aux capacités opérationnelles. Il faudrait susciter plus activement des discussions sur ces enjeux entre les intervenants de la sécurité et ceux du

développement si la collectivité internationale veut sérieusement considérer suffisamment et efficacement toutes ces activités en milieu où un conflit vient de prendre fin.

11. Dans la plupart des pays d'autre part, il n'y a pas de liaison concrète efficace entre les besoins sur le terrain, le personnel disponible, les ressources financières, les systèmes de recrutement, les besoins de formation, les capacités de formation, les mécanismes de déploiement et les systèmes d'évaluation. Il n'y a habituellement pas d'exigences nationales formulées, par exemple, pour la formation préalable du personnel, et on néglige souvent l'intervention rapide nécessaire pour garantir la sécurité des citoyens du pays qui sont déployés dans une zone pendant ou après un conflit. Des pays donnent une formation relative aux agents de police, mais pour diverses raisons en général, la formation nationale officielle est souvent limitée à ceux qui sont engagés dans des tâches à caractère militaire. Il n'y a souvent pas de point de communication national évident où l'ONU ou les organismes régionaux et internationaux peuvent demander de l'aide en particulier. La collaboration et la coordination dans ces circonstances sont donc un défi très réel.

12. Du point de vue des opérations, voici les principaux secteurs de collaboration et de coordination dans une mission : élaboration du concept opérationnel, planification opérationnelle détaillée, déroulement des opérations, y compris des opérations particulières liées à la sécurité, régie, aménagement d'institutions, primauté du droit (PDD), désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), réforme du secteur de la sécurité (RSS), droits de la personne, problématique homme-femme, retour des réfugiés et aide humanitaire, échange de l'information, établissement des priorités opérationnelles, règlement des conflits interculturels, enseignement et formation, évaluation du progrès. Il est maintenant convenu à l'échelon international que les ministères et les organismes du gouvernement, les forces armées, les établissements d'enseignement et de formation, les ONG nationales, les bureaux représentatifs des OI et les organismes de l'ONU, ainsi que le secteur privé, doivent tous collaborer plus étroitement au volet des contributions nationales aux opérations de la paix internationales.

13. Les efforts des intervenants à l'externe échoueront cependant si ceux qui doivent vivre avec les conséquences du succès ou de l'échec, c'est-à-dire les citoyens du pays bénéficiaire, ne sont pas pleinement engagés dans la paix et déterminés à la maintenir. Beaucoup de temps et d'énergie sont investis pour essayer de coordonner les intervenants internationaux, mais il faudrait faire davantage d'efforts pour améliorer le partenariat avec la population locale et les institutions nationales. Il est important d'intégrer aussi les médias et le milieu universitaire dans les premières communications dès le début et d'engager graduellement des groupes de même orientation dans un processus de réconciliation, par exemple, les anciens combattants, la collectivité des entreprises, les veuves, les jeunes et les chefs religieux, pour n'en nommer que quelques-uns.

14. Cherchant à indiquer la voie pour relever ces nombreux défis divers, les partenaires du projet ont ciblé leur attention sur trois secteurs en particulier : les dimensions régionales et l'amélioration de la capacité, l'application de la primauté du droit, ainsi que l'enseignement et la formation. Ces secteurs font l'objet d'un examen plus approfondi aux chapitres 2, 3 et 4 du rapport.

15. Le Chapitre 1 conclut sur un appel à **l'intervention** pour relever les défis de la collaboration et de la coordination :

- Intervention des administrations publiques pour réfléchir avec imagination et agir en collaboration, afin d'offrir des ressources, des installations et de l'aide.
- Intervention de secrétariats, de centres de formation, d'organismes et de programmes pour améliorer l'efficacité en convenant de normes communes et en adoptant des approches mixtes pour régler des problèmes communs.

Collaboration et coordination : dimensions régionales des opérations de la paix

16. Les États membres de l'ONU pourraient et devraient prendre des mesures en collaboration avec le Secrétariat de l'ONU et les secrétariats de leurs organismes régionaux respectifs pour réaliser la vision d'un « système coordonné de capacités de maintien de la paix ». Les auteurs examinent donc dans ce rapport les principaux enjeux et obstacles, afin d'améliorer la collaboration et la coordination entre l'ONU et les régions et entre les régions, et ils formulent des recommandations sur des mesures à prendre pour franchir ces obstacles, améliorer la collaboration et la coordination, accentuer l'efficacité des opérations et en diminuer ainsi les coûts à long terme.

17. Les principaux éléments fonctionnels de la collaboration et de la coordination dans la relation entre les Nations Unies, les organismes et les parties aux accords régionaux sont identifiés et considérés : consensus et complémentarité, protocoles d'entente, alerte rapide, liaison et échange de l'information, prévention des conflits et consolidation de la paix, procédures et lignes directrices pour le transfert de la mission. Afin de promouvoir activement l'acquisition de capacités et l'amélioration des organismes régionaux, des recommandations sont formulées pour considérer les lacunes liées aux structures de la planification et des administrations centrales, aux lignes directrices, doctrines et stratégies, au soutien et au financement des opérations, ainsi qu'à l'aide financière.

Collaboration et coordination entre l'ONU et les organismes régionaux – recommandations

18. La principale responsabilité du Conseil de sécurité de l'ONU pour la paix et la sécurité internationales, ainsi que le caractère complémentaire des interventions de l'ONU, des parties aux accords régionaux et des États membres, sont maintenant largement reconnus. Au cours des séminaires sur les défis de la Phase II, de nombreux participants ont parlé de l'ampleur et de la complexité des défis à relever qui exigent aussi l'intervention des pays et des régions parce qu'on ne demande pas au réseau de l'ONU de porter l'entière responsabilité de ce genre d'entreprise. Il faut garantir que les interventions à l'échelon régional et international sont correctement liées et optimisées pour obtenir les répercussions maximales et pour que les États membres fournissent les ressources et fassent preuve de volonté politique, afin de soutenir un tel processus complémentaire. Aux fins de la synergie et de la complémentarité, des partenaires du projet ont suggéré que les pleines contributions des intervenants militaires, policiers et civils et l'autre soutien des États membres attribué aux opérations de la paix régionales autorisées par l'ONU devraient être reflétés dans les statistiques pertinentes.

19. Les liens noués entre l'ONU, les organismes et les parties aux accords régionaux sont toujours limités pour les questions d'opérations de la paix. Les participants au séminaire sur les défis ont demandé l'application de mécanismes mixtes de consultation et des réunions régulières pour faire la promotion d'une intervention internationale mieux coordonnée et plus efficace. Ces accords et d'autres encore doivent maintenant se traduire en présentations pratiques aux fins de la collaboration régulière et des opérations. Le Secrétaire général de l'ONU devrait passer à l'application des décisions prises au Sommet mondial récent pour établir un protocole d'entente entre l'ONU et d'autres organismes lorsque c'est approprié. À l'échelon du travail, des liens noués lorsque c'est pratique entre des dispositions d'alerte rapide à l'aide de systèmes informatiques et de communications permettraient l'échange de données contextuelles non classifiées et de renseignements sur les faits nouveaux d'une crise sur le point d'éclater. L'ONU, les organismes régionaux et les États membres devraient aussi établir un processus régulier d'élaboration et d'échange de mesures d'efficacité pour les composantes civile, policière et militaire à la conclusion d'une mission (ou lorsque l'État est stabilisé) ou quand le personnel et les forces d'intervention ont quitté les lieux.

20. Les partenaires du projet insistent sur l'importance de l'amélioration de la liaison. L'échange de membres du personnel civil, policier et militaire et d'agents de liaison entre l'ONU et les organismes régionaux, et entre divers organismes régionaux, est un aspect important de la transparence, un moyen pratique d'améliorer la collaboration, et il faudrait le soutenir systématiquement à tous les échelons. Ce genre d'échanges, des occasions d'assister aux « leçons apprises », ainsi que des études sur des pratiques exemplaires et des séminaires sur ces pratiques, peuvent donner des avantages appréciables, mais il faudrait les financer correctement. Voilà qui devrait être l'une des priorités de la première série de réunions régulières

prévues entre l'ONU et des organismes régionaux, et il faudrait tirer des leçons d'opérations concrètes et de récents modèles de liaison entre des secrétariats.

21. Aux fins de la collaboration et de la coordination pour la consolidation de la paix, les partenaires apprécient la décision prise au Sommet mondial en 2005 pour établir la Commission de consolidation de la paix de l'ONU. On demande expressément aux organismes régionaux de reconnaître la Commission de consolidation de la paix comme centre de coordination des activités de consolidation de la paix et ces organismes devraient aussi être invités à participer, lorsque c'est pertinent, à l'élaboration et au travail de la Commission.

22. Nous avons un autre aspect de la liaison et de l'échange de l'information lorsque la principale responsabilité et le contrôle opérationnel passent d'une autorité à une autre. Il est probable qu'il y aura un besoin continu de transitions opérationnelles efficaces entre les forces du maintien de la paix des coalitions et des organismes régionaux et les Nations Unies. Pendant les transitions, des contingents nationaux ou de coalition d'un organisme passeront souvent sous le contrôle opérationnel d'une nouvelle autorité. Les récentes expériences de ce genre de remplacement de l'autorité, soit MINUSIL, MINUL, ONUCI, ONUB et MINUSTAH, ont révélé des écarts constants entre les niveaux de matériel et les pratiques de soutien logistique de nombreux organismes régionaux, ainsi que les normes différentes, parfois plus élevées, données et attendues dans les missions de l'ONU. Les États membres devraient inciter les Nations Unies à faciliter l'élaboration de lignes directrices et de procédures opérationnelles normalisées (PON) compatibles pour les transitions efficaces entre les opérations de la paix de l'ONU et les autres, en consultation étroite avec les États et organismes qui ont l'expérience de ce genre de transitions.

Acquisition de capacités dans les organismes régionaux – recommandations

23. Une importante conclusion tirée des examens des opérations de la paix depuis quelques années est la capacité très limitée de la majorité des organismes régionaux et infrarégionaux de répondre rapidement aux demandes urgentes d'opérations de la paix et de procéder efficacement à ces opérations après le déploiement. En particulier, la capacité de ces organismes, outre l'OTAN et l'UE, de planifier, de monter et de soutenir des opérations dans le pays principal qui fournit l'essentiel des ressources déployées est limitée. De plus, lorsque les organismes régionaux ont procédé à un déploiement, ils ont souvent très vite (en quelques mois) cherché à obtenir un soutien important ou à être remplacés par l'ONU ou d'autres prestataires ou donateurs. Les partenaires du projet indiquent plusieurs secteurs où des améliorations seraient possibles.

24. L'un de ces secteurs serait une administration centrale ou un secrétariat stratégique permanent dans un organisme régional ou infrarégional qui pourrait

formuler les politiques, lignes directrices et procédures des opérations de la paix pour les opérations régionales à venir et qui planifierait, commanderait et administrerait aussi toute mission déployée pour les dirigeants régionaux. Il faudrait s'intéresser en particulier aux missions multifonctionnelles et aux points relativement faibles qui persistent dans les dimensions civiles des opérations de la paix. Afin d'accélérer le perfectionnement du personnel efficace des administrations centrales des organismes régionaux en élaboration, les partenaires du projet incitent les Nations Unies et les États membres à collaborer à la formation de membres du personnel essentiels à la planification et d'autres éléments de l'effectif, ainsi qu'à la formulation de procédures de secours appropriées pour compléter celles qui sont élaborées dans les accords d'intervention policière, militaire et civile de l'ONU.

25. Les lignes directrices, doctrines et stratégies sont d'autres sujets considérés dans le rapport. La doctrine d'un établissement pour les opérations de la paix découle de ses cibles stratégiques et dépend largement de l'éventail d'outils à sa disposition, lesquels varient d'un organisme à l'autre. Afin d'obtenir la confiance de ceux qui contribuent aux opérations de la paix et l'uniformité entre eux, un ensemble de lignes directrices pourraient décrire une approche des activités communes et expliquer les procédures, pratiques et principes fondamentaux appliqués habituellement pour accomplir les mandats de ce genre d'opérations. Les partenaires du projet considèrent que l'ONU, en collaboration entière avec les États membres individuellement, doit approfondir les lignes directrices, la doctrine et la politique des opérations de la paix multifonctionnelles, et chercher ensuite à distribuer largement les résultats dans les langues officielles de l'ONU. Les organismes régionaux engagés dans les opérations de la paix devraient contribuer aux efforts de l'ONU, examiner cette orientation et, lorsque c'est approprié, modifier et élaborer leur propre orientation, afin de soutenir la capacité de monter des opérations compatibles avec l'ONU. Les organismes et parties aux accords régionaux devraient à cette fin avoir des consultations et des séminaires réguliers sur la doctrine avec l'ONU.

26. D'autres secteurs à améliorer comprennent les différents aspects des enjeux de la problématique homme-femme en milieu de maintien de la paix, ainsi que les problèmes liés à la prévention de l'exploitation et des agressions sexuelles. Les lignes directrices de l'ONU devraient être considérées comme les normes minimales applicables universellement et il faudrait les intégrer dans les doctrines de tous les organismes régionaux qui ont l'intention de procéder à des opérations de la paix. Les organismes régionaux devraient accélérer les efforts d'application complète de la RCSNU 1325 (2000) sur les femmes, la paix et la sécurité.

27. Le plus grand obstacle à l'engagement accru dans les opérations de la paix de nombreux organismes régionaux et infrarégionaux, en particulier en Afrique, est le manque de capacité de lancer ce genre d'opérations qui comprend plus que la formation technique, l'équipement des gens et les forces d'infanterie légère pour le maintien de la paix. Il y a des défis à relever en particulier pendant le déroulement

d'une mission multifonctionnelle qui comprend une composante civile ou plus. Voici des points complémentaires importants : prestation de capacités habilitantes essentielles, matériel d'unité lourde et logistique pour déploiement rapide et efficace, maintien du soutien logistique et administratif efficace pour les contingents dans le secteur de la mission. Les organismes régionaux en développement devraient considérer que leurs propres politiques sur le personnel et le matériel sont une bonne assise avec les documents de référence et les normes de l'ONU élaborés à partir de l'expérience acquise.

28. Après le lancement, le maintien ultérieur du soutien logistique aux opérations sur le terrain coûte cher et la gestion est compliquée. L'ONU a accentué l'efficacité de ses ressources par l'intermédiaire de contrats de systèmes permanents avec des fournisseurs commerciaux et la promotion de la collaboration entre les opérations de maintien de la paix déployées dans la même région géographique. Il y a d'autres systèmes de soutien logistique élaborés selon les expériences du soutien militaire et civil. Les partenaires du projet suggèrent que l'ONU devrait discuter de diverses options de soutien logistique avec les organismes régionaux, afin d'optimiser le maintien efficace et complémentaire des interventions. Dans ce contexte, il est suggéré que les États membres devraient convenir de permettre à l'ONU, à l'aide de ses propres ressources, de fournir le soutien matériel aux opérations régionales et d'inciter l'ONU à mettre rapidement à la disposition des opérations des organismes régionaux – africains les stocks de déploiement stratégique.

29. Le financement est un autre secteur qui demande davantage de collaboration et de coordination entre les organismes régionaux, l'ONU et les donateurs. Il est suggéré que les États membres, en collaboration avec les organismes appropriés de l'ONU, essaient de conclure une entente sur les mécanismes pour permettre aux organismes régionaux de tirer des fonds du budget déterminé de l'ONU pour procéder aux opérations de la paix dont le Conseil de sécurité a précisé le mandat au cas par cas. Cette option doit nécessairement comprendre des conditions et la surveillance externe de l'utilisation des fonds pour les parties aux accords régionaux qui voudront en tirer avantage.

Collaboration et coordination – primauté du droit

30. La primauté du droit est la pierre angulaire de la formation du cercle vertueux que les opérations de la paix cherchent à obtenir pour promouvoir un milieu sécuritaire où le progrès économique et politique est possible, afin de faciliter l'approfondissement et le maintien de la primauté du droit. Au cours de la Phase II du Projet défis, les participants ont considéré et mis en évidence les enjeux de la primauté du droit pertinents à la structure juridique des opérations de la paix, au droit en contexte culturel, au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des combattants, à l'application du droit pénal, à l'intervention policière, à la conduite des

forces militaires, aux droits de la personne, à l'obligation de rendre compte et aux questions qui se posent pendant l'aide et l'administration de transition. Voici d'autres enjeux considérés : le contreterrorisme et les lois applicables, la contribution militaire éventuelle à une « culture de la protection » dans les opérations de la paix, le recours à des sections policières internationales de stabilité pour établir et maintenir la sécurité du public, et les enjeux d'un système de justice de transition.

31. Les recommandations sur deux de ces enjeux attirent l'attention en particulier : 1) les meilleurs moyens d'intégrer dans les opérations les objectifs de la primauté du droit et d'en obtenir les résultats, en particulier en relation avec les principaux aspects de la réforme du droit et de la capacité judiciaire, policière et carcérale, et 2) l'obligation de rendre compte. L'amélioration de la collaboration et de la coordination dans les opérations de la paix entre les intervenants internationaux, nationaux et locaux est d'une importance fondamentale, afin de garantir l'institutionnalisation complète de la primauté du droit dans le pays d'accueil pour établir la capacité locale, garantir la justice et ramener la primauté du droit qui manque si souvent dans les circonstances exigeant le déploiement d'une opération de la paix. La collaboration et la coordination internationales sont aussi essentielles, afin d'examiner l'importance fondamentale de l'obligation juridique des intervenants internationaux engagés dans les opérations de la paix de rendre compte de leurs interventions et du manque d'interventions à cause d'infractions à la discipline.

32. La primauté du droit est un objectif central intégré dans nombre de missions, y compris par exemple, celles au cours desquelles la mission de l'ONU a eu le mandat de soutenir les structures et processus en place et, à de plus rares occasions, d'intervenir à titre de dirigeant de transition. Les principales leçons tirées des récentes opérations de la paix ont renforcé la nécessité d'acquérir une capacité locale, non seulement pour l'intervention policière, mais aussi en relation avec le système pénal et judiciaire, et pour aider le système juridique à respecter les normes internationales convenues. Il est toutefois important en premier lieu de veiller attentivement à attribuer un mandat approprié aux enjeux de la primauté du droit. Voilà qui garantira non seulement la légitimité des initiatives de la primauté du droit, mais qui servira aussi de point de ralliement pour obtenir le financement et le soutien des ressources nécessaires.

33. La complexité du défi de la primauté du droit dans les opérations de la paix a des répercussions équivalentes sur les composantes civile, policière et militaire, et elle dépend dans une large mesure du contexte de la mission. Cela peut comprendre un milieu où il y a absence totale de culture et d'appareil de la primauté du droit qui fonctionne ou un milieu où il faut simplement soutenir des points faibles en particulier ou y remédier. En réponse à ces circonstances différentes, il peut y avoir un mandat du Conseil de sécurité qui donne plein pouvoir de diriger ou il peut s'agir simplement d'un mandat qui accorde le soutien à une administration publique en place.

Gestion des enjeux de la primauté du droit dans les opérations de la paix – recommandations

34. Au volet de la gestion des enjeux de la primauté du droit dans les opérations de la paix, les partenaires du projet demandent expressément que le processus de planification intégrée de la mission de l'ONU comprenne une liste de vérification de la planification de la primauté du droit et que les intervenants du processus évaluent le contexte d'une opération proposée pour considérations culturelles et juridiques, afin de déterminer la portée des lacunes ultérieures probables et les principaux points d'intervention qui peuvent être nécessaires. À cette fin, des spécialistes de la primauté du droit, ainsi que des planificateurs policiers et militaires, devraient être engagés ensemble dans des évaluations préliminaires à la mission pour déterminer les fonctions pénales, judiciaires et d'application de la loi dont la mission devra se charger au début, y compris la gestion juridique et logistique appropriée des détenus.

35. Les partenaires apprécient l'établissement d'une capacité policière permanente de l'ONU qui devrait être lancée en juillet 2006. D'autres secteurs qui ont obtenu moins d'attention, mais qui sont tout aussi importants, sont liés aux agents de probation et du milieu carcéral, à l'aménagement ou la remise en état d'établissements carcéraux, aux enquêtes et aux renseignements criminels, au contrôle des foules et à l'appareil judiciaire. En complément à sa capacité policière permanente, l'ONU devrait élaborer, et les États membres devraient soutenir et y contribuer activement, un système efficace de force et de moyens en attente qui comprend des listes d'intervenants ou de fonctions (y compris l'éventail des spécialités policières, ainsi que les juges, les magistrats, les juges d'enquête, les avocats, les agents et le personnel de probation, de l'administration et du milieu carcéral) à qui on peut faire appel pour les opérations, de même que des programmes de formation policière et à la primauté du droit efficace pour divers membres du personnel.

36. La collaboration et la coordination posent des défis à relever si l'on veut considérer efficacement les sources, et non seulement les symptômes, de la violence entre groupes et de l'obstruction au processus de la paix. Afin d'intervenir en cas de menace de violence contre le processus de la paix ou la mission, les planificateurs de missions intégrées doivent activer un plan efficace de renseignements des gens axé sur l'établissement de solides relations avec la collectivité, considérer ses griefs et offrir la sécurité contre l'intimidation des troubles-fêtes éventuels. D'autres recommandations clés comprennent une stratégie logique d'information publique et de communication avec les médias, un protecteur du citoyen ou un autre mécanisme pour entendre les griefs de la collectivité locale, par exemple, une section des réclamations ou des règlements des différends de la mission, et aussi des mécanismes pour considérer les crimes de guerre et autres atrocités,

notamment, des codes criminels ou des codes de procédure de transition, et des processus traditionnels ou habituels.

37. Des problèmes en particulier sont liés au transfert réussi de la responsabilité de la primauté du droit de la mission internationale aux autorités locales lorsque le Conseil de sécurité lui confie un mandat de dirigeant. Une opération internationale doit élaborer une approche visiblement holistique de la gestion des objectifs de la primauté du droit, afin de garantir la coordination de l'application de la loi, de la réforme judiciaire, de la réforme juridique et des droits de la personne, ainsi que la coordination des nombreux partenaires engagés dans la considération de ces enjeux. La nécessité d'appliquer une telle approche est généralement reconnue, mais il manque souvent la capacité civile internationale d'appliquer efficacement ce concept en pratique au début de la mission. Il faut planifier le processus de transition dès le début pour que les responsabilités policières soient graduellement confiées au personnel local, par exemple, à mesure que les recrues policières sont formées et démontrent leurs compétences. La cible de tout soutien international ne devrait pas être la reproduction de ses propres paradigmes internes, mais plutôt leur redondance, afin de soutenir l'élaboration d'une matrice de la primauté du droit que l'État aidé acceptera entièrement.

38. Les auteurs soulignent la nécessité d'instituer des sauvegardes du rendement pour garantir que les entités de la sécurité publique et les processus judiciaires dans l'ensemble servent en fait dans l'intérêt du public, respectent les droits des minorités, appliquent la justice également et maintiennent leur autonomie pour se protéger contre les forces de la corruption. La collectivité doit avoir des moyens d'exprimer ses griefs et des mécanismes de recherche de mesures efficaces de redressement. Il faut appliquer des mesures pour garantir l'autonomie de l'appareil judiciaire et de bons mécanismes de supervision de la régie, y compris des pouvoirs appropriés de rejet et de poursuite. L'application de mesures pour protéger la liberté de la presse aidera à faire l'effort nécessaire pour garantir la transparence et la fidélité. Celles-ci et d'autres aspects doivent être déjà reflétés dans les étapes de la planification d'une mission.

39. Les partenaires du projet ont identifié les deux principales occasions de promotion de la primauté du droit dans les opérations de la paix : la Commission de consolidation de la paix (CCP) de l'ONU récemment établie et son Bureau d'appui à la consolidation de la paix (BACP), et ensuite, l'établissement d'une capacité régionale des opérations de la paix en étant particulièrement attentifs aux composantes civiles.

40. Les détails sur l'adhésion, la structure et les relations institutionnelles de la Commission de consolidation de la paix au sein de l'ONU n'étaient pas réglés au moment de rédiger ce rapport. Il semble toutefois devenir évident qu'elle devrait servir à cibler l'attention sur les efforts d'aménagement d'établissements et de

reconstruction nécessaires au rétablissement après un conflit et d'offrir une capacité de soutien de la transition efficace de l'ONU. On est fortement en faveur de lui attribuer le mandat de formuler des recommandations et de donner de l'information pour améliorer la coordination de tous les intervenants pertinents de la consolidation de la paix, d'élaborer des pratiques exemplaires et d'aider à garantir le financement prévisible des activités de rétablissement au début et de prolonger la période de l'engagement international dans l'effort de rétablissement.

41. Voici les principaux aspects de la primauté du droit que ces mécanismes devraient considérer : désarmement, démobilisation et réintégration, réforme du secteur de la sécurité, système de justice de transition et pour les deux sexes, réforme juridique, soutien électoral et bonne régie, doctrine et ressources de référence, évaluation et plans, coordination et liaison, ressources humaines.

42. La Commission de consolidation de la paix et son Bureau d'appui à la consolidation de la paix, en collaboration avec l'UE, le G8 et d'autres intervenants qui font un effort international pour élaborer des opérations de la paix régionales et acquérir une capacité de consolidation de la paix, pourraient avoir une intervention importante dans l'acquisition d'une capacité organisationnelle régionale de la primauté du droit. L'établissement de centres régionaux de l'excellence de la primauté du droit est un exemple. Les centres régionaux pourraient offrir l'expertise des contextes culturels et juridiques des États soutenus et améliorer les éléments régionaux (p. ex., faciliter l'acceptation de l'aide dans les États voisins et collaborer aux aspects transfrontaliers). Ces centres pourraient avoir une forte intervention préventive et favoriser de bonnes options de régie et de réforme. Ils pourraient être chargés de la formation et de l'encadrement d'experts préparés à s'engager dans un système de forces et moyens en attente de déploiement ou offrir le soutien à la consultation. Les partenaires du projet recommandent que les États membres considèrent et soutiennent l'établissement de centres régionaux de l'excellence de la primauté du droit.

Obligation de rendre compte dans les opérations de la paix – recommandations

43. Il est convenu que les États, organismes et particuliers engagés dans l'élaboration, la gestion et le déroulement des opérations de la paix devraient rendre compte de leurs interventions et parfois de leurs omissions. Les limites exactes de cette obligation de rendre compte sont cependant très controversées. Il faut examiner trois questions centrales : à qui les États, organismes et particuliers doivent-ils rendre compte, quelles normes de l'obligation de rendre compte faut-il établir pour les gardiens de la paix civils, policiers et militaires et qui devrait les établir, quels mécanismes appropriés faut-il appliquer à l'obligation de rendre compte de l'ensemble des intervenants engagés.

44. Compte tenu des circonstances du déploiement, les États, organismes et particuliers engagés dans les opérations de la paix doivent rendre compte, notamment, à l'ONU et à ses États membres, aux organismes régionaux et aux États membres de ces organismes, à d'autres organismes internationaux, aux pays d'accueil, aux États qui détachent des troupes à une opération de la paix en particulier, à des organismes nationaux, à des organisations non gouvernementales et au grand public. L'obligation de rendre compte peut donc devenir extrêmement diffuse et semer la confusion lorsque les gardiens de la paix civils et militaires, les agents humanitaires et les entrepreneurs essaient d'identifier tous les organismes et entités pertinents auxquels ils peuvent, devraient ou doivent faire rapport. La situation suscite souvent des malentendus quant à la responsabilité et au manque de transparence et de règlement approprié des griefs.

45. Deux exemples en particulier d'établissement de normes de l'obligation de rendre compte sont examinés. On attire d'abord l'attention sur la Circulaire du Secrétaire général : « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles » dans les opérations de la paix de l'ONU¹ et sur le « Rapport Zeid », habituellement ainsi intitulé, du 24 mars 2005² demandant aux États membres d'intervenir avec vigilance. Les partenaires du projet demandent expressément à l'ONU d'examiner continuellement ses modules de formation normalisée (MFN) pour garantir que les enjeux et recommandations du Rapport Zeid sont bien considérés et approfondis si nécessaire. Le PE modèle sur le « Système de forces et moyens en attente » de l'ONU devrait être modifié pour comprendre une mesure, afin de respecter les normes de formation des MFN pour la conduite du personnel, insistant ainsi sur les responsabilités du personnel des États qui contribuent. Certains ont suggéré que le Service de la formation et de l'évaluation de l'ONU devrait comprendre un inspecteur général qui pourrait surveiller la conformité aux normes des MFN et faire des recommandations confidentielles en ce sens aux pays qui contribuent et détachent le personnel.

46. Le deuxième exemple cible les entrepreneurs du secteur privé. Les États membres et les organismes internationaux devraient élaborer des mesures plus efficaces et efficientes pour accentuer l'obligation de rendre compte des entrepreneurs internationaux qui font la prestation de services aux opérations de la paix. Il faudrait considérer des recommandations plus précises, par exemple, l'élaboration de lignes directrices et principes généraux applicables à l'emploi et la gestion des entrepreneurs, la formulation d'un contrat modèle ou général (y compris des mesures de redressement en cas de conduite insatisfaisante du personnel, de dommages ou de préjudices qu'il pourrait causer) qui pourrait être obligatoire pour engager et faire la

¹ Circulaire du Secrétaire général : « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles », ST/SGB/2003/13, le 9 octobre 2003.

² Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, doc. de l'ONU A/59/710, le 24 mars 2005.

gestion des entrepreneurs. Il faudrait aussi établir un code de conduite particulier en mission pour l'engagement et la gestion des entrepreneurs.

47. L'élaboration d'opérations de la paix complexes, le large éventail d'intervenants engagés dans la planification, la gestion et le déroulement de ces opérations, ainsi que les données probantes croissantes sur des répercussions négatives du déploiement de gardiens de la paix civils et militaires laissent entendre de toute évidence qu'il faut établir des mécanismes plus efficaces et efficients de l'obligation de rendre compte. Entre autres suggestions, les partenaires du projet soutiennent le détachement d'un protecteur du citoyen à chaque mission et une capacité de bien-être qui accorde le soutien approprié à toutes les forces de maintien de la paix. Les États membres devraient aussi garantir que la question de l'obligation de rendre compte dans les opérations de la paix soit intégrée dans le perfectionnement doctrinal et pleinement intégrée dans le programme pertinent de formation et d'enseignement préalables au déploiement des gardiens de la paix civils, policiers et militaires.

Collaboration et coordination – enseignement et formation

48. La collectivité internationale doit relever un grand défi pour répondre à la demande récemment à la hausse de gardiens de la paix qualifiés. Les États sont en premier lieu chargés de la prestation des opérations de la paix dotées d'un personnel bien formé. La scolarité et la formation appropriées du personnel des opérations de la paix — militaire, policier et civil — sont critiques pour des raisons d'efficacité opérationnelle, ainsi que de sûreté et de sécurité personnelles et collectives dans ces milieux de mission difficile.

49. Il y a depuis trois ans des faits nouveaux positifs dans le milieu de l'enseignement et de la formation sur les opérations de la paix, y compris une évolution et l'acceptation générale de la structure, ainsi que des politiques, ressources, normes et lignes directrices de l'ONU pour l'enseignement et la formation sur les opérations de la paix, de même que de nouveaux établissements améliorés pour l'élaboration et la prestation de l'enseignement et de la formation.

50. Les partenaires du projet ont considéré les secteurs de formation qui devaient avoir la priorité et ont identifié plusieurs secteurs d'importance critique pour l'efficacité et l'efficience de complexes opérations de la paix : la primauté du droit, la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, la discipline, la conduite et le professionnalisme, ainsi que la collaboration et la coordination. Le lien commun de ces secteurs est l'accent sur le caractère multidisciplinaire des gardiens de la paix engagés – militaires, policiers et civils – et il faut donc des programmes de formation qui les réunissent pour qu'ils comprennent les tâches de chacun et acquièrent les aptitudes nécessaires.

51. Les partenaires du projet ont fait des suggestions à cette fin sur l'enseignement et la formation multidisciplinaires, le recours à la technologie moderne et les besoins de mesures d'estimation et d'évaluation. Les soldats, agents de police et civils du personnel servent ensemble dans des opérations de la paix complexes, mais ils sont rarement formés ensemble auparavant et ils ont souvent très peu de connaissances directes de la culture professionnelle des autres. Ceux qui sont engagés dans l'organisation de la formation et des exercices multidisciplinaires doivent comprendre au départ qu'il faut absolument faciliter la participation des civils en commençant à l'échelon politique par la prestation de ressources financières nécessaires pour permettre aux civils et aux agents de police de contribuer à un exercice. Il faut ajouter une formation d'initiation supplémentaire, une formation spécialisée sur la sécurité unique à la mission et une formation de maintien plus approfondie liée aux aspects spécialisés d'une mission ou aux nouvelles approches opérationnelles. Tous ces points devraient aussi être considérés aux étapes appropriées pendant la mission.

52. Il y a une capacité d'exercices assistés par ordinateur éprouvée dans divers établissements de formation d'un nombre croissant d'États membres. À mesure que la technologie évolue et que la disponibilité augmente, il devrait être possible de faire un nombre considérable d'exercices d'apprentissage en direct. Les gens communiqueraient surtout pour échanger des expériences, simuler un milieu d'opérations de la paix, régler des problèmes ensemble et obtenir une formation de perfectionnement en groupe immédiatement avant le déploiement. L'apprentissage approfondi réparti (Advanced Distributed Learning) peut aussi s'ajouter aux cours actuels ou prévus, à l'apprentissage axé sur les problèmes et à la formation préalable à l'exercice. De nombreux établissements, y compris dans les États des organismes partenaires, ont une telle capacité et sont invités à l'annoncer et à collaborer activement pour en partager la matière avec d'autres. Les établissements d'enseignement et de formation pourraient, par exemple, utiliser plus activement le site Web de l'ONU pour préparer des cours et des exercices, mais aussi pour donner de l'information sur des cours disponibles, des rapports récents sur des leçons apprises, des résultats de séminaires, des détails de projets et des activités d'opérations de la paix prévues.

53. L'estimation des connaissances ou aptitudes acquises après la participation à une activité de formation est un défi en particulier. Les examens et la mesure du rendement sont une cible croissante de la pratique de l'enseignement grand public, mais ce sujet peut avoir un caractère politique très délicat pour les cours qui engagent des participants internationaux. C'est le cas du personnel civil en particulier. De plus, la dimension la plus difficile qui ne se concrétise pas régulièrement est celle de l'évaluation sur le terrain (évaluation de l'organisation ou de l'organisme qui engage). Afin d'éviter des problèmes de compétence sur le terrain, les États membres devraient collaborer avec l'ONU et ses organismes, ainsi que les organismes régionaux et internationaux, d'une mission à l'autre, pour identifier les problèmes

importants qui peuvent être attribués aux lacunes de la formation et de la sélection, et il faudrait travailler pour corriger les problèmes. Les États membres devraient aussi élaborer et appliquer des normes d'évaluation des sections militaires et policières, du personnel et du personnel civil avant et après le déploiement, évaluation idéalement déterminée selon des données de comparaison communes du rendement.

54. Les partenaires soulignent l'importance de la promotion de la formation civile et de la compréhension du public. Une culture organisationnelle de la formation qui fait partie des tâches normales facilite la préparation des opérations de la paix dans la profession militaire. L'intégration de la formation aux opérations de la paix est possible dans le cycle de la formation militaire. La formation aux opérations militaires ne peut être intégrée normalement dans les services de police parce qu'elle n'est pas toujours une exigence professionnelle, même si la formation à des opérations en particulier n'est pas inhabituelle. La formation aux notions élémentaires du maintien de la paix est rare dans la majorité des diverses professions civiles engagées dans les opérations de la paix parce que le service dans les opérations de la paix n'est généralement pas considéré une exigence pour l'avancement professionnel dans la majorité des administrations publiques ou dans le secteur privé. De nombreux civils, au service d'un gouvernement ou d'une ONG, continuent d'arriver dans des secteurs dangereux où se déroule une mission et ont une compréhension minimale des enjeux politiques, environnementaux et de la sécurité personnelle, ils peuvent être un obstacle à l'efficacité de la mission et mettre en danger leur sécurité et celle de leurs collègues.

55. En réponse au manque international actuel de capacité civile, les États membres qui veulent contribuer aux opérations de la paix avec efficacité et efficacité devraient élaborer un plan détaillé d'acquisition de ressources humaines pour les opérations de la paix. Les États membres qui veulent affecter des équipes de formation mobiles, par l'intermédiaire de leurs établissements nationaux de formation multidisciplinaire, devraient considérer la possibilité d'élaborer des cours axés sur les civils, attestés par l'ONU et dont ils feraient volontairement la prestation. Si le concept des observateurs civils de l'ONU actuellement proposé est adopté, l'élaboration d'un programme de formation appropriée pour les préparer devra aussi avoir une haute priorité.

56. Il est convenu depuis longtemps que les dirigeants devraient avoir une formation aux opérations de la paix avant le déploiement, mais la prestation de cette formation a rarement été faite. Les qualifications professionnelles, l'expérience diplomatique ou une expérience de la gestion dans une administration publique ou le secteur privé ne sont simplement pas suffisantes pour relever les défis de la gestion d'une opération de la paix complexe. Les partenaires du projet demandent expressément aux États membres d'être plus attentifs à cet aspect et de concevoir à cette fin une assise et une formation à la sécurité appropriées avant le déploiement

pour une mission ou un organisme international qui n'a pas ses propres dispositions de formation de la haute direction.

57. Au sujet de la promotion d'une plus grande compréhension des opérations de la paix et de leurs défis inhérents dans le grand public, l'expérience continue de révéler qu'il est insuffisant de laisser la question aux mains des médias. Les partenaires du projet ajoutent que les États membres voudront peut-être considérer des séances ciblées avec des parlementaires, des séminaires et des réunions publiques, ainsi que des stratégies soigneusement structurées pour les médias, lorsque c'est permis, afin d'approfondir la compréhension des opérations de maintien de la paix et d'autres opérations particulières, et pour en obtenir le soutien.

58. Quant à l'acquisition et l'amélioration de capacités internationales, il est recommandé que les donateurs collaborent avec des organismes régionaux et infrarégionaux pour élaborer des concepts de formation, des activités de soutien et des ressources nécessaires, afin d'accroître l'efficacité des programmes de formation internationaux. On insiste de nouveau sur le besoin de formation multifonctionnelle et des civils.

59. La formation aux opérations de la paix a cependant peu de valeur si le personnel formé n'est pas ensuite déployé dans des situations où cette formation peut être utile. Les capacités pourraient aussi être améliorées à cette fin si les États membres et les organismes régionaux et internationaux pertinents ont de meilleurs renseignements sur les capacités formées – militaires, policières et civiles – par section et personne. Il est évident qu'il faut améliorer la tenue des dossiers pour identifier le personnel qui a acquis une scolarité et une formation officielles sur les opérations de la paix, tant générales que spécialisées. Les pays qui font la prestation de programmes de formation sont invités à résumer les réalisations de la formation et à en faire rapport à l'État qui affecte des stagiaires et tous devraient faire de meilleurs efforts pour identifier leurs propres diplômés militaires, policiers et civils de la formation aux opérations de la paix. Tous les États membres devraient ensuite établir des bases de données nationales appropriées sur le personnel formé aux opérations de la paix.

60. Voici un autre aspect de l'acquisition de capacités : il faut donner la formation appropriée au personnel qui a fait la prestation de services particuliers ou utilisé du matériel spécialisé. Les secteurs comprennent la logistique, les communications, le renseignement et le soutien du matériel. Il y a dans chaque cas une interface entre l'État qui fait la prestation et l'État ou l'organisme qui obtient le soutien, et une formation spécialisée est donc nécessaire.

61. Les partenaires du projet remarquent que le travail accompli pour acquérir une capacité internationale a donné des résultats dignes de mention. Des progrès ont été faits, par exemple, pour changer des bénéficiaires d'opérations de la

paix en collaborateurs à d'autres opérations de la paix ailleurs dans le monde. Afin d'évoluer davantage en ce sens, les États membres devraient concevoir tous les programmes d'acquisition de capacités pour les opérations de la paix, le but étant d'acquérir une capacité que le bénéficiaire peut maintenir par lui-même ou dans les limites des ressources d'un programme d'aide actuel ou prévu.

62. En conclusion, les opérations de la paix peuvent réussir seulement si la collectivité internationale collabore à l'établissement de la paix et de la stabilité, mais les réserves actuelles de personnel bien formé aux opérations de la paix sont nettement insuffisantes pour répondre aux besoins de nos jours. Les opérations de la paix sont complexes, polyvalentes, multidisciplinaires et difficiles. La formation efficace doit refléter des situations réelles sur le terrain. L'enseignement et la formation doivent insister sur le professionnalisme et l'esprit de collaboration et de coordination en milieu multinational et multidisciplinaire.