

**« Vers une élaboration plus inclusive et une exécution plus efficace des mandats »****Document de fond préparé par le Centre on International Cooperation pour  
la Série thématique « Développer des opérations de la paix onusiennes plus efficaces »**

Le fardeau combiné des niveaux de déploiement record, d'un éventail de tâches de plus en plus complexes et de la crise financière mondiale actuelle a braqué les projecteurs sur la façon dont l'ONU autorise et gère ses opérations de maintien de la paix. En dépit du fait qu'elle déploie plus de 100 000 militaires sur le terrain, ses missions de paix ne réussissent pas à atteindre pleinement leurs objectifs dans les théâtres les plus en vue — y compris le Darfour et la République démocratique du Congo — en raison d'une incapacité à mettre en service des troupes et des ressources, d'un manque de clarté en ce qui a trait aux objectifs politiques des tâches autorisées par le mandat, ainsi que des désaccords sur les moyens à prendre pour les atteindre. Par ailleurs, là où l'ONU a contribué à établir la stabilité, comme en Haïti et au Liberia, elle doit trouver comment assurer une transition efficace et responsable d'opérations de paix lourdes et coûteuses vers une présence plus discrète d'un autre type, dans un contexte international où l'austérité financière est une préoccupation prépondérante.

En principe, les mandats de maintien de la paix de l'ONU sont des documents stratégiques — le résultat éclairé de consultations détaillées entre le Conseil de sécurité, les pays fournissant des effectifs militaires et policiers, et le Secrétariat. Mais en pratique, la négociation des mandats a été un processus peu inclusif, et cela a suscité une crise de confiance à l'égard des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Cette perception de l'absence de consultations adéquates a amplifié un questionnement plus profond quant aux objectifs du maintien de la paix de l'ONU et au consensus politique nécessaire pour l'appuyer, et elle est à l'origine des efforts récents, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Conseil de sécurité, en vue de renforcer la relation entre les divers acteurs des opérations de paix onusiennes.

Ce n'est pas la première fois que les organisations de maintien de la paix tentent de corriger le processus d'élaboration des mandats de l'ONU. Depuis l'avènement de l'ère multidimensionnelle du maintien de la paix de l'ONU, au début des années 1990, l'amélioration de l'interaction entre les pays fournissant des effectifs militaires et policiers, le Secrétariat et le Conseil de sécurité a fait l'objet d'initiatives formelles et informelles qui ont culminé avec la mise sur pied de structures consultatives. Utilisées de façon sporadique ou négligées, les structures antérieures n'ont pas réussi à instaurer un processus d'élaboration des mandats qui contribue véritablement à tisser un lien de confiance entre le Conseil de sécurité et les responsables des opérations. Que les recommandations du rapport « Brahimi » de 2000 visant à instaurer un processus d'établissement des mandats davantage axé sur la consultation et une solide information soient demeurées lettre morte, en est une preuve manifeste.

***Dysfonction actuelle***

La coalition des États membres requise pour appuyer des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles — membres du Conseil de sécurité, pays fournissant des effectifs militaires et policiers, principaux bailleurs de fonds des budgets estimés — est de plus en plus lézardée, ce qui nuit au rendement de l'ONU au chapitre du maintien de la paix. Les réunions entre le Conseil de sécurité, les pays fournissant des effectifs militaires et policiers et le Secrétariat de l'ONU pour arrêter les mandats des missions sont souvent tenues pour la forme, sans discussion suffisante de la substance des mandats — p. ex. des buts clairement définis, un accord sur la stratégie à adopter et une compréhension de l'ampleur des ressources nécessaires. Même si certains indices montrent que

le processus a récemment commencé à changer, l'engagement a presque toujours coïncidé avec l'achèvement des délibérations du Conseil de sécurité relatives à un mandat. Il s'ensuit que les pays fournissant des contingents militaires et des forces de police ont peu d'occasions d'influencer la conception globale d'une opération, alors qu'on attend d'eux qu'ils assument la majeure partie des risques opérationnels associés aux décisions du Conseil de sécurité. En particulier, la conduite d'opérations tactiques allant au-delà d'une position strictement défensive -- entreprises, par exemple, pour protéger la population civile ou pour asseoir l'autorité de l'État -- expose les contingents à des risques que certains États membres ne sont pas disposés à assumer. En raison de l'absence de consultations soutenues, il arrive fréquemment que les mandats soient mal adaptés aux réalités sur le terrain.

Selon le rapport Brahimi, l'autorisation du mandat de mission devait être liée à l'obtention préalable des ressources nécessaires, une question que le DPKO a évoquée de nouveau dans son rapport intitulé « Nouvel horizon ».<sup>1</sup> L'insuffisance des consultations a ralenti la séquence de déploiement des effectifs. Elle a aussi eu un effet dissuasif sur les contributeurs potentiels d'actifs spécialisés précieux qui sont nécessaires pour appuyer les opérations multidimensionnelles contemporaines. On a constaté cela tout récemment lorsqu'il a fallu envoyer du personnel et des hélicoptères pour soutenir la MINUAD, au Darfour. En l'absence de telles consultations, le Secrétariat a généralement recommandé l'envoi de forces plus nombreuses, sachant qu'un déploiement imposant pourrait s'avérer nécessaire pour compenser le manque de mobilité et de capacité requises dans une optique d'utilisation tactique. Toutefois, cette approche s'est soldée par des coûts accrus et un Conseil de sécurité qui se méfie des estimations militaires du DPKO.

Pour compliquer encore les choses, il existe des dissensions au sein même du Conseil de sécurité. En l'occurrence, les différends entre les cinq membres permanents (P5) au sujet des tâches autorisées par le mandat, particulièrement en rapport avec le recours à la force, ont créé de l'ambiguïté quant à la façon dont elles doivent être exécutées sur le terrain et à leurs objectifs ultimes. Les casques bleus de l'ONU sont de plus en plus appelés à se déployer dans des zones de conflit où aucun accord de paix n'a été conclu, ou encore dans des contextes où des tâches comme la protection des civils et l'appui à apporter aux forces gouvernementales sont au coeur du mandat. Mais lorsque l'orientation générale émane d'un Conseil de sécurité divisé, il en résulte des opérations dotées d'un rôle mal défini et de ressources insuffisantes. Du Kosovo à la République démocratique du Congo, l'incapacité du Conseil de définir clairement sa position et de fournir des directives claires sur des questions délicates a exercé une pression immense sur l'ensemble de l'action politique et de maintien de la paix de l'ONU. Si l'aplanissement des divergences politiques entre les membres du Conseil de sécurité n'est en aucun cas l'objectif ultime qui devrait déterminer la stratégie sur le terrain, la clarté sur ces questions, glanée à la faveur des consultations, pourrait atténuer certains des risques qui y sont associés.

### ***Potentiel pour un processus d'élaboration des mandats plus inclusif***

Il existe un consensus grandissant sur la nécessité de revoir la manière dont le Conseil de sécurité négocie et rédige les mandats de maintien de la paix. Au cours de la première moitié de 2009, la question a été soulevée dans le contexte de plusieurs initiatives de réforme à l'intérieur et à l'extérieur du Conseil de sécurité. Il s'agit là d'un développement potentiellement positif, mais le risque d'un chevauchement des efforts, de résultats contradictoires ou d'une répétition des échecs d'initiatives précédentes demeure présent. Par conséquent, il est important d'examiner l'éventail des options discutées.

---

<sup>1</sup> À noter que dans son document de fond sur le processus Nouvel horizon du DPKO (« Au-delà du rapport Brahimi »), le CIC a exprimé son désaccord quant à cette recommandation, faisant valoir que le fait d'adopter un mandat était un prérequis à l'effort politique en vue de mobiliser les forces.

Le Conseil de sécurité a commencé à envisager des façons d'améliorer la qualité des avis militaires qu'il reçoit afin de mieux évaluer les propositions du Secrétariat. Certains membres du Conseil de sécurité ont proposé de réactiver le Comité d'état-major présentement moribond (et de l'élargir au-delà des P5). Ainsi, les conseillers militaires des membres du Conseil pourraient tenir des réunions régulières, quoique informelles, dans le but d'examiner préalablement les plans militaires du Secrétariat; ou encore, les directeurs politiques pourraient examiner la stratégie politique, de concert avec le Secrétariat. Cette initiative serait susceptible de favoriser une meilleure relation entre le Secrétariat et le Conseil de sécurité, mais sa capacité d'arrêter des mandats plus éclairés risque d'être limitée si ce comité ne réussit pas à collaborer simultanément avec les pays fournissant des effectifs militaires et policiers.<sup>2</sup>

Un engagement stratégique informel, mais accru, avant l'autorisation des mandats pourrait aussi servir à valider les plans du Secrétariat pour des opérations plus énergiques, le cas échéant. La prestation de conseils techniques judicieux de la part des conseillers militaires du Conseil de sécurité et des pays fournissant des contingents pourrait venir étayer les arguments en faveur de capacités étoffées, mobiles et technologiquement avancées pour les missions menées dans un contexte difficile, logistiquement ou politiquement (ou les deux). La participation des pays contributeurs à ce stade, qui constitue présentement une anomalie, pourrait donner lieu à un exercice constructif de planification conjointe avec les parties concernées et permettre aux contingents nationaux dans le théâtre d'opérations (et leurs capitales) une plus grande prise en charge des objectifs de la mission et de leurs règles d'engagement.

En outre, un engagement stratégique plus informel pendant toute la durée de la mission, sous la forme de « Groupes d'amis » associés à une mission spécifique, pourrait aussi servir une fonction cruciale d'évaluation des progrès par rapport aux tâches prescrites, tout en fournissant une avenue de consultations inclusives sur l'achèvement de la mission et les stratégies appropriées de sortie ou de transition. En l'occurrence, une option envisagée pour favoriser la communication sur la gestion et le rendement d'une mission est d'utiliser davantage des repères dans les mandats et l'obligation de fournir des rapports périodiques à leur égard tout au long de la durée des opérations — même si les efforts en ce sens souffrent d'une tendance constante à substituer des mesures quantifiables à une analyse politique plus dynamique.

Enfin, tout aussi importante que la collaboration sur le processus technique d'élaboration des mandats est la nécessité de dégager un accord stratégique parmi les organisations de maintien de la paix sur des enjeux clés qui se sont récemment avérés porteurs de divisions. En particulier, une approche consensuelle à l'égard d'enjeux comme la protection des civils et les conséquences d'un maintien de la paix vigoureux serait utile pour établir des mandats plus clairs et potentiellement démontrer les limites des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en rapport à la fois avec ses capacités et ses objectifs ultimes. En l'occurrence, l'initiative actuelle lancée par le Groupe de travail sur les opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité, qui mobilise le Secrétariat, les pays fournissant des contingents et le Conseil de sécurité sur des questions génériques ayant trait au contexte d'une mission spécifique, dans un effort pour clarifier davantage les rôles et les tâches autorisés, est un pas dans la bonne direction. Toutefois, il convient de noter que l'expérience antérieure du Groupe de travail n'a pas permis d'assurer l'inclusivité et que seul un engagement fondamental accru de toutes les parties peut s'avérer un gage de progrès.

---

<sup>2</sup> Dans « Au-delà du rapport Brahimi », le CIC recommandait que les principaux pays fournissant des contingents participent à toute nouvelle fonction du Comité d'état-major.

## ***Conclusion***

Les initiatives précédentes donnent à penser que deux règles fondamentales s'imposent pour assurer la réussite des efforts en cours. Premièrement, il est essentiel que cette inclusivité et cette collaboration sur les mandats ne se fassent pas aux dépens de la relation unique entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays fournissant des contingents. Le droit du Secrétariat de soumettre des recommandations indépendantes au Conseil de sécurité et aux contributeurs d'effectifs non membres du Conseil de sécurité est une caractéristique cruciale des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Deuxièmement, et c'est peut-être plus important encore, implanter un processus d'élaboration des mandats davantage axé sur la collaboration n'exige pas la création de nouvelles structures bureaucratiques. Il suffit que les intervenants modifient leur façon d'aborder le processus de création des mandats.