



INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Action pour le maintien de la paix : Un an après le début de la mise en œuvre de la Déclaration d'engagements communs

Jake Sherman

SEPTEMBRE 2019

Jake Sherman est directeur du Brian Urquhart Center for Peace Operations de l'IPI.

Cette publication est basée sur plus d'une trentaine d'entretiens avec des fonctionnaires des Nations unies et diplomates du Conseil de sécurité, les principaux pays fournisseurs de troupes et de personnel de police et les principaux bailleurs de fonds des Nations unies. L'auteur tient à remercier toutes les personnes qui ont accepté de partager leurs points de vue sur l'Action pour le maintien de la paix ainsi que tous ceux qui ont fourni des commentaires sur le projet de rapport, dont Daniel Forti et Youssef Mahmoud de l'IPI ainsi que plusieurs membres du personnel des Nations unies.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

L'IPI est reconnaissant envers ses généreux donateurs, dont le soutien rend possible les publications comme celle-ci. Ce projet a été financé par les gouvernements de la Norvège et de la République de Corée. L'IPI remercie aussi l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix d'avoir rendu possible cette traduction en français avec le soutien des Affaires globales Canada.

Introduction

Un an après la Déclaration d'engagements communs, l'ONU tente toujours de traduire l'intérêt politique suscité par l'initiative Action pour le maintien de la paix (A4P) en actions concrètes de la part des États membres des Nations unies. Depuis septembre 2018, 152 États membres et quatre organisations multilatérales ont signé la Déclaration de 45 engagements relevant de sept domaines d'action différents : promouvoir des solutions politiques et mettre en œuvre l'agenda sur les femmes, la paix et la sécurité; renforcer la protection ; améliorer la sûreté et la sécurité ; appuyer la bonne performance de toutes les composantes du maintien de la paix et leur redevabilité; améliorer les partenariats ; renforcer les effets du maintien de la paix sur la pérennisation de la paix ; et renforcer la bonne conduite des opérations de maintien de la paix (OMP)¹.

La Déclaration avait pour objectif de rassembler les États membres autour des défis urgents auxquels sont confrontées les OMP contemporaines, afin qu'ils agissent individuellement et collectivement dans le cadre de leurs responsabilités. Ces défis comprennent aussi bien des accords politiques au point mort, que les nombreuses victimes parmi les casques bleus, en passant par les échecs en matière de protection de civils et les scandales d'abus sexuels. La Déclaration offre une opportunité de dialogue entre le Secrétariat, les organisations régionales et intergouvernementales et les États membres — y compris les membres du Conseil de sécurité, les pays contributeurs de troupes et de personnel de police, les contributeurs financiers et les États hôtes — sur la façon dont ils peuvent travailler ensemble pour relever ces mêmes défis.

Ce document entend faire le point sur les progrès réalisés par l'ONU et ses États membres dans la mise en œuvre de l'A4P au cours des 12 derniers mois et vise à examiner les domaines qui ont connu une dynamique encourageante, d'une part, et les domaines nécessitant une attention politique supplémentaire, d'autre part. Un consensus est établi sur le fait que l'A4P a contribué à réaffirmer la valeur et le « label » du « maintien de la paix », mais également qu'elle fournit une feuille de route pour son amélioration progressive et offre une plateforme potentielle de partage des bonnes pratiques entre les États membres. L'on admet volontiers que l'A4P représente un cadre utile et transparent pour identifier les initiatives susceptibles d'améliorer le maintien de la paix et les défis au sein du Secrétariat et entre le Secrétariat et les États

¹ Sur les 45 engagements, sept relevant de la responsabilité des États membres, 12 du Secrétaire général et 26 engagements « partagés » requérant une action à la fois de la part de l'ONU et des États membres. Les engagements relatifs au programme pour les femmes, la paix et la sécurité, qui ont été inclus dans le thème de la politique, ont fait l'objet d'un thème distinct dans le cadre des efforts de mise en œuvre.

membres.

Malgré un large soutien politique, la Déclaration ne s'est pas encore traduite par des actions concrètes des États, ce qui limite les résultats tangibles pour les missions sur le terrain. Aussi, bien que le Secrétariat ait mis du temps à fournir des directives aux États membres sur la façon de remplir leurs engagements communs, ces États ne se sont pas non plus montrés proactifs dans l'exercice de leurs responsabilités politiques. Afin d'accélérer sa mise en œuvre, l'A4P doit aller au-delà d'un ensemble de priorités préexistantes des Nations unies pour le maintien de la paix ; l'A4P doit devenir une plate-forme par laquelle le Secrétaire général définit une nouvelle approche pour le renforcement du maintien de la paix. Pour ce faire, le Secrétaire général devra s'engager davantage auprès des États membres et être plus disposé à leur signaler leurs carences.

Les efforts réalisés depuis septembre 2018

L'A4P comporte trois volets : les efforts internes à l'ONU, ceux qui dépendent des États membres et ceux qui dépendent des efforts combinés de l'ONU, des États membres et des organisations multilatérales signataires de la Déclaration. Les efforts internes au Secrétariat en matière d'A4P s'appuient en grande partie sur les travaux préexistants et font donc état de progrès dans leur mise en œuvre. C'est dans le suivi des engagements communs et des engagements dépendant uniquement de la volonté politique des États membres que l'A4P accuse du retard.

LES EFFORTS INTERNES DU SECRÉTARIAT

Le diagnostic des défis auxquels sont confrontées les OMP contemporaines a donné lieu à « une myriade de réformes techniques et progressives sur le terrain et au siège de l'ONU » qui « montrent des signes d'amélioration de la performance quotidienne des missions »². Le Secrétariat a identifié 89 objectifs internes conformes aux 12 engagements pris dans la Déclaration et dont le Secrétaire

général est responsable. Les résultats incluent tant des travaux en cours, tels que l'établissement de rapports sur la performance et le développement de procédures budgétaires dans le cadre des nouvelles réformes de gestion, mais également des résultats concrets tels que l'aboutissement du plan de transition pour le Darfour et la réalisation d'une évaluation de la cyber sécurité de toutes les missions.

Au niveau du leadership, l'accent est placé sur les accomplissements, les résultats et les progrès réalisés jusqu'à ce jour. En février, le Secrétaire général adjoint (SGA) pour les opérations de paix Jean-Pierre Lacroix, le SGA pour l'appui opérationnel Atul Khare et le SGA pour les stratégies et politiques de gestion et de la conformité Jan Beagle ont créé une *Task Force* sur le maintien de la paix pour superviser la mise en œuvre de l'A4P. Les trois Secrétaires généraux adjoints et les directeurs des départements et divisions chargés de la mise en œuvre de l'A4P se réunissent tous les trimestres, tandis que les chefs d'équipe et les experts se réunissent tous les mois sous la direction des directeurs des bureaux de Lacroix et Khare. Ces réunions ont pour but de déterminer les objectifs, d'examiner les progrès réalisés et de déterminer les domaines nécessitant une attention accrue³. Les progrès réalisés par rapport à 83 des résultats attendus font l'objet d'un suivi mensuel au moyen d'un tableau de bord sur le réseau interne de l'ONU, ce qui permet au Secrétariat de déclarer, à compter de juillet, si les travaux portant sur ces résultats se déroulent comme prévu⁴.

Compte tenu du large éventail d'entités et d'efforts qui soutiennent le maintien de la paix dans l'ensemble du système onusien, l'A4P est généralement considéré comme un outil utile pour les regrouper, accroissant ainsi la transparence et la responsabilisation. Auparavant, les domaines d'activité des différents bureaux du Secrétariat étaient relativement isolés, et souvent, seuls les hauts fonctionnaires pouvaient obtenir une vue d'ensemble sur les travaux. Dans le cadre de l'A4P, cependant, les 89 résultats attendus en interne recouvrent à la fois les domaines de travail du Département des opérations de paix (DOP), du

2 Ibid.

3 Selon un responsable de l'ONU, les États-Unis ont demandé que les 89 produits livrables soient réduits et classés par ordre de priorité. Communication écrite avec un responsable de l'ONU, 30 août 2019.

4 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 3 juillet 2019.

Département de l'appui opérationnel (DAO), du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité (DMSPC), du Cabinet du Secrétaire général et d'autres bureaux et départements, dont le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix au Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA). D'autres entités du Secrétariat comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et ONU Femmes ont été moins impliqués que prévu mais auraient déjà commencé à participer davantage. À cet égard, l'un des principaux avantages de l'A4P est la mise en place d'un cadre de politique élargi et d'une structure de gestion pour lister, organiser, suivre et rendre compte de manière transparente des efforts visant à améliorer le maintien de la paix — depuis la mise en œuvre du Plan d'action pour améliorer la sécurité des Casques bleus et la constitution de la génération de force stratégique, à la formation, la coopération triangulaire et le Plan d'action volontaire du Secrétaire général sur la prévention et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels.

Les progrès sont mesurés par rapport aux indicateurs définis par les différents services au siège, comme l'Équipe des affaires civiles et le Service déontologie et discipline. Ces indicateurs sont en grande partie basés sur des produits tels que des études, des formations ou des notes d'orientation, plutôt que sur l'impact. Un membre du personnel de l'ONU s'était d'ailleurs inquiété : « Que signifie '50 pour cent de mise en œuvre' ? Pour nous, qu'un devoir est à moitié écrit. Oui, nous avons des outils de mesure, mais ils portent sur les produits, pas sur l'impact. Ces outils reproduisent le [budget axé sur les résultats] »⁵.

Néanmoins, à l'heure où l'accent est particulièrement mis sur la performance des OMP et sur l'élaboration de paramètres de mesure⁶, l'A4P entend contribuer aux discussions au sein du Secrétariat sur la manière d'évaluer l'impact des activités liées du Siège. Ces dernières années, le Département de

l'appui aux missions — remplacé par le DAO — a progressé dans l'utilisation des données pour ses analyses et infographies dans le cadre du suivi et de la dissémination des résultats d'impact de ses travaux, y compris dans ses rapports aux États membres. En réponse aux pressions croissantes exercées par le Conseil de sécurité et le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34), le DOP s'efforce de rattraper son retard, bien qu'il ait davantage de mal à évaluer l'impact de travaux de fond tels que la contribution des unités affaires politiques ou de la composante militaire des opérations de maintien de la paix à l'exécution générale du mandat des missions. Comme l'a fait remarquer un responsable du DOP : « Nous manquons encore d'indicateurs pour savoir si nous faisons des progrès et nous avons une capacité limitée pour les développer »⁷. Cependant, les responsables de l'ONU ont exprimé des points de vue différents quant à la raison. Selon un autre responsable du DOP, bien que le Département ait augmenté la collecte de données et dispose des capacités nécessaires, il n'a pas priorisé le processus de développement d'indicateurs, dans un contexte de multiples demandes concurrentes.

Alors que certains membres du personnel ont décrit l'A4P comme une feuille de route pour l'amélioration du maintien de la paix, d'autres l'ont décrit comme n'étant rien d'autre que la somme de ses parties — un ensemble de domaines de travail utile non priorisés. Cette tension résulte en grande partie de l'accent mis par le SGA Lacroix sur la mise en œuvre des engagements à travers des axes de travail préexistants, plutôt que par de nouvelles initiatives⁸. Selon un fonctionnaire onusien, l'objectif du SGA est d'utiliser l'A4P pour mettre de l'ordre dans les affaires de l'ONU, reconnaissant qu'il a beaucoup plus d'influence sur le Secrétariat que sur les États membres. Il s'agit ensuite de montrer à ces derniers les progrès réalisés, par exemple en matière de prévention de l'exploitation et des abus sexuels et d'infrastructures pour le

5 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 25 juin 2019.

6 En septembre 2018, à quelques jours de la réunion de haut niveau sur l'Action pour le maintien de la paix, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 2436, qui reconnaît « l'importance des données pour éclairer la prise de décisions objective en vue d'améliorer les performances des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Le Secrétariat élabore également un système complet d'évaluation de la performance pour mesurer et évaluer les performances des missions par rapport aux priorités stratégiques définies. Ce travail complète d'autres outils d'analyse sur l'état de préparation opérationnelle du personnel en uniforme. Entretiens avec des responsables de l'ONU, New York, 1er et 23 juillet 2019 ; entretien avec un diplomate d'un membre permanent du Conseil de sécurité, New York, 20 mai 2019 ; entretien avec un diplomate d'un pays fournisseur de troupes, New York, 15 juillet 2019.

7 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 3 juillet 2019.

8 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 24 et 25 juillet 2019.

personnel du maintien de la paix, afin qu'ils disposent du capital politique nécessaire pour agir eux-mêmes. Une telle approche semble reposer sur un calcul selon lequel les États membres sont moins enclins à se tenir mutuellement responsables pour les progrès limités en la matière, qu'à demander des comptes au Secrétariat pour ses engagements.

Cependant, cette approche a conduit certains fonctionnaires à se demander si la vision de l'A4P est suffisamment ambitieuse et transformatrice pour faire face aux défis actuels et futurs du maintien de la paix. « Une grande partie de l'A4P est consacrée aux affaires courantes »⁹, a fait remarquer un ancien fonctionnaire du Secrétariat. Ces responsables se disent préoccupés du fait que les dirigeants du DOP prennent peu de risques lorsqu'ils collaborent avec les États membres, évitant ainsi la prise de positions politiques nuisibles aux membres permanents du Conseil de sécurité ou aux principaux pays fournisseurs de contingents. Ils y voient une occasion manquée de consulter les États membres sur la complémentarité de ces efforts et sur l'avenir du maintien de la paix — s'agissant des défis actuels en matière de sécurité, des nouvelles méthodes de travail ou des contraintes politiques et financières.

Le Secrétariat a également eu du mal à clairement exprimer ses attentes aux missions quant à la façon dont elles devaient contribuer à l'A4P et sa pertinence par rapport à leur travail quotidien¹⁰. En février, les SGA ont rencontré les chefs de mission à Berlin afin de fixer les priorités de mise en œuvre de l'A4P et du Plan d'action révisé pour améliorer la sécurité des casques bleus et de faire le point sur les récentes réformes en matière de paix, de sécurité et de gestion¹¹. Selon plusieurs fonctionnaires de l'ONU présents à la réunion, presque tous les chefs de mission se sont opposés à l'idée de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de l'A4P, en avançant que leurs priorités résidaient dans leurs mandats, leurs plans stratégiques, la délégation de pouvoirs,

diverses réformes de gestion, ainsi que le plan d'action. Les missions ont également fait valoir que l'A4P était un outil politique permettant au siège d'encourager l'engagement des États membres. Néanmoins, les missions continuent de subir des pressions de la part du DOP pour qu'elles rendent compte de leurs priorités en matière d'A4P. Elles ont reçu, en juillet, des orientations sur la manière d'aligner leurs rapports sur les thèmes de l'A4P — « pour raconter leur histoire sous l'angle de l'A4P ; mettre en évidence les lacunes liées à la Déclaration, aux progrès et aux difficultés rencontrées pour remplir les conditions nécessaires »¹².

Les fonctionnaires du Cabinet du Secrétaire général se sont fait l'écho de l'opinion selon laquelle le Secrétariat considère que l'A4P se concentre sur l'amélioration de la manière dont le siège appuie les activités sur le terrain. Comme l'un des fonctionnaires l'a observé : « Parfois, certains que l'A4P ne fait rien pour moi dans mon pays'. Ce n'est pas le but. Il s'agit d'un accord de haut niveau entre l'ONU et les États membres visant à améliorer la situation.... Il s'agit de ce que le siège et les États membres peuvent faire pour relever les défis systémiques. L'A4P permet à l'ONU de remédier à l'absence de systèmes qui doivent être fournis aux missions par le siège », par exemple en « développant une base de données unifiée pour enregistrer et suivre les violations des accords sur le statut des forces par les États hôtes »¹³.

Pourtant, au sein de l'ensemble des équipes opérationnelles intégrées d'appui aux OMP au siège, le personnel s'est dit frustré de constater que si l'A4P est un exercice réussi de promotion de la marque, il n'a jusqu'ici pas réussi à susciter d'engagements concrets menant à des améliorations quantifiables sur le terrain. Ils ont souligné à plusieurs reprises des mandats plus longs couplés à un élargissement des tâches, sans ressources additionnelles (dans le cas de la mission en République centrafricaine) et à l'ajout de priorités

9 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 5 août 2019.

10 En novembre 2018, les SGA Lacroix et Khare ont sollicité l'opinion des chefs de mission sur la manière dont l'A4P faisait une différence sur le terrain. Une discussion similaire a eu lieu entre la Division de la politique, de l'évaluation et de la formation du DOMP à l'époque et les chefs de cabinet des missions. Selon un responsable de l'ONU, lors de ces premiers contacts avec le terrain, les missions n'avaient pas une vision d'ensemble sur la manière dont elles étaient censées s'engager et mettre en œuvre l'A4P et n'avaient pas reçu d'indications sur la manière de rendre compte de sa mise en œuvre. Le Secrétariat aurait depuis lors pris des mesures pour rectifier ces carences, par un suivi plus intensif. Comme nous le décrivons ci-dessous, le Secrétariat a fait face à des défis similaires avec les États membres

11 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 24 juillet 2019 ; entretien avec un ancien responsable de l'ONU, New York, 5 août 2019.

12 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 18 juillet 2019.

13 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 3 juillet 2019.

stratégiques sans forces supplémentaires pour les appuyer (dans le cas de la mission au Mali). Les équipes opérationnelles intégrées y voient une réfutation de l'A4P par les États membres — réfutation qui n'a pas eu de réponse de la part des dirigeants de l'ONU. Alors que ces équipes veulent que les dirigeants du DOP profitent de l'A4P pour encourager les États membres et les rappeler à l'ordre si nécessaire, plusieurs responsables de l'ONU ont rappelé la réticence de ces mêmes dirigeants à « être perçus comme dictant aux États membres ce qu'ils doivent faire »¹⁴.

Un fonctionnaire du DOP a également exprimé sa frustration quant à la difficulté d'encourager les divisions régionales à s'engager dans l'A4P, en dépit du fort soutien de Jean-Pierre Lacroix à l'initiative. La capacité des divisions régionales à se concentrer sur l'A4P a été en partie dépassée par la création du Département des opérations de paix (DOP) et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA), qui ont remplacé le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département des affaires politiques (DAP) le 1er janvier 2019. La consolidation des divisions régionales des deux Départements au sein d'une nouvelle structure commune a donné lieu à une restructuration des processus et à de nouveaux flux de travail qui ont dû être négociés, testés et révisés. Avec la fusion du personnel régional, certaines des nouvelles divisions sont également dirigées par des personnes de l'ancien DPA qui sont moins familières avec le maintien de la paix et l'A4P. De surcroît, le manque d'appropriation par les divisions régionales témoigne des tensions plus grandes au sein du DOP au sujet de l'entité contrôlant l'A4P, le caractère technique ou politique de l'exercice, son niveau d'ambitions et la façon d'engager de manière proactive les États membres dans sa mise en œuvre.

Au-delà de ces frustrations, l'A4P est un outil de communication et d'image de marque à haute visibilité qui a concentré l'attention politique sur le maintien de la paix à un moment où le sentiment

général au sein de l'ONU était que le maintien de la paix était en crise, sinon en déclin. Les échecs répétés en matière de protection des civils, les scandales d'abus sexuels, le nombre élevé de décès chez les casques bleus, ainsi que les pressions politiques et budgétaires des États membres les plus influents ont alimenté une crise concomitante du moral du personnel de maintien de la paix. Au début de son mandat, le Secrétaire général António Guterres a également semblé indiquer qu'il s'était détourné du maintien de la paix, au profit de la prévention des conflits¹⁵. Avec la réorganisation du DOMP en DAP, la dissolution du Bureau des opérations et l'importance accrue accordée aux « opérations de paix », l'identité du maintien de la paix, l'un des aspects les plus visibles de l'ONU, semblait menacée¹⁶. Le soutien écrasant des États membres à la Déclaration semble cependant avoir démontré au Secrétaire général un large consensus concernant l'importance du maintien de la paix en tant qu'outil de gestion des crises et l'avoir convaincu de la nécessité de le soutenir autant que possible.

Les efforts du Secrétariat pour mobiliser les États membres

Plus de 75 % des États membres de l'ONU ont signé la Déclaration d'engagements communs — une preuve significative du soutien politique au maintien de la paix, qui a d'ailleurs dépassé les attentes du DOMP. Ce soutien a fourni au Secrétaire général le capital politique nécessaire pour engager de manière proactive les États membres dans le maintien de la paix. En mobilisant les efforts du Secrétariat et l'attention politique des États membres sous une seule bannière, l'A4P a offert aux dirigeants de l'ONU et aux États membres un cadre de dialogue permettant d'aborder les difficultés auxquelles le maintien de la paix est confronté. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire, « l'A4P permet à l'ONU d'accéder aux États membres de façon continue » au sein

14 Entretien avec des responsables de l'ONU, New York, 24 juillet 2019 ; communication écrite avec un responsable de l'ONU, 26 août 2019.

15 António Guterres, « Remarques à la session extraordinaire sur la coopération pour la paix: S'attaquer aux causes profondes des crises mondiales », Forum économique mondial, Davos, Suisse, 19 janvier 2017.

16 Le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix de 2015 a fait valoir que la distinction entre maintien de la paix et missions politiques spéciales était bureaucratique et dictée davantage par le siège que par la réalité sur le terrain. En se concentrant sur le maintien de la paix, A4P a peut-être manqué une occasion de relever des défis communs affectant le spectre plus large de la gestion de crise par les Nations Unies.

d'un « espace de partage et d'échange, moins politisé que d'autres instances onusiennes telles que le Conseil de sécurité, le C34, ou la Cinquième commission »¹⁷.

D'entrée de jeu, de nombreux États membres ont demandé au Secrétariat des orientations plus détaillées pour mettre en œuvre leurs engagements dans le cadre de l'A4P. En octobre 2018, un mois après la Déclaration, le DOMP a fait remarquer que les engagements devaient être traduits en actions concrètes que le Secrétariat et les États membres pourraient entreprendre¹⁸. Certains engagements, tels que l'augmentation de la participation des femmes, le renforcement de la sûreté et de la sécurité et l'amélioration de l'accès à la formation et à l'équipement découlent des axes de travail et des initiatives préétablis avec les États membres¹⁹. Il s'avère toutefois plus difficile pour ces derniers de concrétiser des objectifs plus stratégiques (et donc plus ambigus) en matière de soutien aux processus politiques et de l'amélioration de la protection des civils. Cela est particulièrement le cas pour de plus petits pays qui ne sont ni d'importants fournisseurs de contingents, ni des membres élus du Conseil de sécurité.

En novembre 2018, le DOP a publié le premier d'une série de documents d'une page relatifs à l'A4P et identifiant les priorités et les moyens par lesquels les États membres pourraient respecter leurs engagements. Ce document proposait notamment d'organiser des consultations entre le Conseil de sécurité et la Cinquième Commission pour combler l'écart entre les mandats et les ressources allouées, mais également prendre des mesures en cas de violation des accords de statut des forces, de certifier l'accomplissement d'une formation axée sur la protection préalable au déploiement, ainsi que de fournir des moyens médicaux et d'ingénierie spécialisés et de participer au Cercle de dirigeants et au Pacte volontaire du Secrétaire général sur la prévention et la lutte

contre l'exploitation et les abus sexuels²⁰. D'autres points abordés portaient sur la réaffirmation des engagements communs de la Déclaration A4P. Bien que ces précisions n'aient pas été à la hauteur des demandes de précisions des États membres sur ce que l'on attendait d'eux, il est difficile de connaître le nombre de signataires ayant fait pression sur le Secrétariat pour les aider à respecter leurs engagements. Comme l'a fait remarquer un haut fonctionnaire de l'ONU : « Pour les États membres, l'A4P était un événement et non un processus »²¹.

Les frustrations se sont accrues début 2019 en raison des bouleversements provoqués par les réformes du Secrétaire général en matière de paix, de sécurité et de gestion, ainsi que par les différences de perceptions au sein du DOP quant au degré d'ambition que devrait avoir l'A4P. Cela a donné l'impression aux États membres que le Secrétariat était lent à tirer parti de l'élan de la Déclaration et qu'il n'était pas préparé à aller au bout du processus. À cet égard, le personnel du DOP a volontiers reconnu que « les six premiers mois de l'A4P ont été perdus »²².

Aux mois de mars et d'avril, plusieurs États membres participants activement au processus de l'A4P ont fait part de leur frustration quant au fait que le Secrétariat n'ait pas fourni d'orientations plus détaillées et qu'il ne se coordonne pas plus activement avec les diverses parties prenantes pour éviter la duplication des efforts²³. Les discussions entre le Secrétariat et le Groupe des 10 (G10) — les pays qui avaient participé aux consultations avec le DOMP sur le projet de Déclaration d'engagements communs — ont encouragé le G10 et les autres États membres intéressés, à se réunir autour des thèmes de l'A4P afin de discuter des mesures concrètes et nécessaires à mettre en place²⁴. À ce stade, certains membres du G10 ont indiqué que l'A4P avait besoin d'un ensemble plus large de « champions », le G10 jouant un rôle de « caisse de

17 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 6 juillet 2019.

18 David Haeri, remarques à l'atelier « Donner des engagements communs : Un dialogue entre les États membres, les Nations Unies et la société civile sur l'action pour le maintien de la paix », New York, 16 octobre 2018.

19 Par exemple, le plan d'action visant à améliorer la sécurité des soldats de la paix des Nations Unies, la stratégie uniforme pour la parité hommes-femmes et le pacte volontaire sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels.

20 DOMP des Nations Unies et DAM, « A4P Implementation » (document interne), 26 novembre 2018.

21 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 3 juillet 2019.

22 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 18 juillet 2019.

23 Entretien avec un diplomate, New York, 14 mai 2019.

24 Les pays du G10 sont les suivants : Bangladesh, Brésil, Côte d'Ivoire, Éthiopie, France, Indonésie, Pays-Bas, Royaume-Uni Rwanda et Uruguay.

résonance » interrégionale. Ce glissement a été favorisé par des changements internes au sein du G10. Le Groupe a accueilli de nouveaux experts, ce qui a donné lieu à un élargissement des perspectives concernant la marche à suivre. Les pays se sont également relayés au Conseil de sécurité (les Pays-Bas et l'Éthiopie se retirant et l'Indonésie faisant son arrivée), ce qui a modifié les dynamiques d'influence et les priorités du Groupe.

En mai, lors d'une réunion du Groupe des Amis des opérations de paix (*Group of Friends of Peace Operations*), le SGA Lacroix a appelé les États parties à la Déclaration à devenir des « champions de l'A4P » qui s'engageraient dans des mesures concrètes et qui « travailleraient ensemble avec d'autres signataires pour identifier une voie commune pour la mise en œuvre des engagements A4P »²⁵. Le double rôle envisagé est celui de rassembleur et d'exécutant. En tant que rassembleurs, les « champions » sont censés « rallier les autres États membres pour prendre des mesures concrètes » afin de soutenir la mise en œuvre de l'A4P, comme l'organisation de dialogue entre les signataires, mais également par l'organisation de visites de terrain pour le partage de bonnes pratiques, ainsi que par le conseil aux autres États sur la façon de concrétiser leurs engagements. En tant qu'exécutants dans la mise en œuvre de l'A4P, les « champions auraient une expérience antérieure dans le soutien du thème de l'A4P qu'ils choisissent de diriger, que ce soit à travers une participation directe, un soutien matériel ou politique... ou une expertise »²⁶. Entre la fin du mois de juin et le début du mois de juillet, le DOP a organisé trois réunions consultatives pour que les États membres soutiennent cette initiative de « champions ». Un fonctionnaire de l'ONU a décrit ces réunions comme un tournant décisif pour le recadrage de l'A4P après un lent démarrage, en renforçant à la fois l'engagement des États membres vis-à-vis du DOP, d'une part, et la participation d'entités telles que le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix avec le DOP et le DPPA, d'autre part.

Quelques pays ont fait des propositions concrètes

de soutien dans le cadre de cette initiative. Le Royaume-Uni a, par exemple, proposé d'organiser un atelier avec le concours d'autres membres du Conseil de sécurité sur la question de la rationalisation des mandats. Pour leur part, les États-Unis et le Canada ont fait équipe pour renforcer les capacités d'analyse et de rédaction de rapports, tandis que les Pays-Bas offrent une formation intégrée sur la protection des civils et que la Chine a réaffirmé son appui à la mise en œuvre du Plan d'action pour améliorer la sécurité des casques bleus des Nations unies. La plupart des pays n'ont toutefois spécifié que le thème sur lequel ils se concentreraient sans préciser concrètement ce qu'ils ont l'intention de faire²⁷. En outre, le Secrétariat et les « champions » actuels devront poursuivre leurs activités de sensibilisation pour garantir une diversité géographique — peu d'États hôtes d'importantes OMP et de pays africains fournisseurs de contingents ont adhéré à l'initiative (bien que 12 des 20 premiers pays contributeurs de troupes soient africains).

Les réactions encourageantes de plusieurs grands pays fournisseurs de contingents, ainsi que des membres du Conseil de sécurité et des pays associés à des questions thématiques relatives au maintien de la paix, portent à croire que l'initiative des « champions » bénéficierait d'un fort soutien. En effet, début septembre, 22 pays se sont portés volontaires pour être les « champions » d'au moins un des sept thèmes de l'A4P, 15 d'entre eux se portant même volontaires pour couvrir plusieurs thèmes. Néanmoins, il existe une grande confusion parmi ces pays quant à leur rôle de « champions ». Au moins dans un premier temps, le Secrétariat devra continuer à soutenir les États membres dans ce processus — pour les aider à se réunir, faciliter les contacts avec les missions sur le terrain et suggérer des actions pour chacun des thèmes de l'A4P. Bien que les domaines que les États membres choisissent d'encourager ne soient pas nécessairement les plus fondamentaux, il est peut-être plus important à ce stade du processus, de montrer comment le rôle de champion fonctionnera, ainsi que de mettre en évidence les progrès

25 Nations Unies, Livre blanc « A4P : Mise en œuvre par les États membres », 17 mai 2019.

26 Ibid.

27 Les champions pris le leadership pour les sept thèmes de la déclaration. Le thème de la performance et de la responsabilité a suscité le plus d'intérêt, notamment des pays fournisseurs de contingents et de forces de police et des membres du Conseil de sécurité; la protection et le maintien de la paix ont attiré le moins.

qui pourront être réalisés et de poursuivre les efforts sur cette base.

En juillet, le Secrétariat a diffusé la première « analyse des lacunes de l'A4P », identifiant « les écarts et les défis dans les domaines thématiques de l'A4P qui nécessitent l'appui des États membres pour faire progresser la mise en œuvre de la Déclaration d'engagements communs »²⁸. Conçue comme un document évolutif, l'analyse des lacunes propose aux États membres des actions à entreprendre en ce sens (notamment aux « champions » de l'A4P). Nombre des mesures proposées s'inscrivent dans un calendrier, ou pour le moins, sont définies de façon concrète (par exemple, soutenir la création d'un comité consultatif de police pour renforcer les consultations entre les parties prenantes du maintien de la paix sur les mandats, incorporer des conseillers sur le Genre dans la hiérarchie militaire des pays contributeurs de troupes et de personnel de police, organiser une formation préalable au déploiement sur les violences sexuelles liées au conflit, diffuser des informations sur la politique des Nations unies en matière d'évacuation des blessés et pratiquer les procédures d'évacuation des pertes lors de la formation préalable au déploiement). Mais la majorité des mesures proposées sont moins tangibles (par exemple, « s'engager à renforcer la cohérence au sein du Conseil de sécurité pour s'engager de manière constructive dans le processus politique »). Concernant ces dernières mesures, en l'absence d'une volonté politique adaptée, il est fort probable que les difficultés persistent.

Pour permettre un suivi plus structuré de l'A4P, le DOP a proposé un tableau de bord de suivi de la mise en œuvre de l'A4P sur le site Web public de l'initiative, où les signataires enregistreraient sur une base volontaire leurs engagements et, en principe, suivraient les progrès réalisés au fil du temps. Le site Web rendrait public les efforts des États parties et la façon dont ils contribuent à la Déclaration. Comme l'a souligné un diplomate d'un pays contributeur de troupes, « C'est l'Action

pour le maintien de la paix — il est important de savoir ce que les États membres et l'ONU ont réellement fait »²⁹. Avec un lancement prévu en septembre 2019, le tableau de bord s'appuierait sur des enquêtes périodiques envoyées aux États membres.

Afin d'éviter que le site Web ne se présente comme un catalogue d'activités (réunions, formations, déploiements, etc.), le DOP envisage différentes approches pour évaluer l'impact individuel et collectif des États membres, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un processus en cours. Pour ce faire, il sera nécessaire d'approfondir la réflexion sur la définition de « l'impact » — par exemple, qu'il s'agisse d'avancées positives et vérifiables dans le rétablissement de la paix et de la stabilité dans les pays hôtes ou de progrès constants dans la réalisation des objectifs stratégiques fixés, en dépit des défis sécuritaires et politiques.

L'évaluation de l'impact est restreinte par la portée extrêmement large de l'A4P et sa tendance à être considéré comme un « fourre-tout » pour tout effort visant à améliorer le maintien de la paix : par exemple, les accords de paix signés en République centrafricaine et au Sud Soudan respectivement en février 2019 et septembre 2018, sont considérés comme des progrès réalisés sous la houlette de l'A4P³⁰. Une telle surestimation pourrait saper les efforts visant à définir concrètement l'A4P et ses réalisations. De même, plusieurs membres du personnel de l'ONU ainsi que des diplomates estiment que la réduction du nombre de morts parmi les casques bleus serait le fait du Plan d'action pour améliorer la sécurité des casques bleus, et non de l'A4P³¹. Cela pourrait faire passer à côté de l'essentiel. Attribuer l'amélioration de la performance du Secrétariat, de la protection de la force ou de l'appui médical à l'A4P importe peu ; ce qui importe, c'est que les résultats s'améliorent et que les missions soient mieux à même de consolider la paix, de sauver des vies et de dissuader les *spoilers*.

Le personnel de l'ONU interrogé a souligné le

28 Nations unies, « Analyse des lacunes dans l'action de maintien de la paix (A4P) », juillet 2019.

29 Entretien avec un responsable d'un pays fournisseur de troupes, New York, 11 juillet 2019.

30 Voir Nations Unies, « Aperçu du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : L'exécution du budget pour la période du 1er juillet 2017 au 30 juin 2018 et le budget pour la période du 1er juillet 2019 au 30 juin 2020 », Doc. ONU. A / 73/776, 28 février 2019, par. 10.

31 Le Plan d'action pour améliorer la sécurité des soldats de la paix des Nations Unies, publié en janvier 2018, a influencé les négociations sur les sections d'A4P relatives aux performances et à la sécurité.

soutien politique solide des hauts responsables en faveur de l'A4P, notamment du Secrétaire général et du SGA aux opérations de paix. Pourtant, bon nombre des mêmes membres du personnel ont confié que les dirigeants de l'ONU ont été trop prudents lorsqu'il s'agissait d'encourager les États membres à respecter leurs engagements. Ils ont notamment souligné le fait que ces derniers n'interpellaient pas, ou ne remplaçaient pas les pays fournisseurs de contingents affichant de mauvais résultats, se soumettaient aux pressions politiques pour les nominations de personnes de certaines nationalités à des postes de haut-niveau et demeuraient silencieux sur les limites des OMP à assumer de nouvelles tâches sans ressources additionnelles. Ainsi, selon ces témoignages, l'A4P n'a pas atteint son objectif de mobilisation des États membres pour qu'ils collaborent avec le Secrétariat pour relever les défis du maintien de la paix. D'autres adoptent une approche plus pragmatique, reconnaissant que « l'ONU n'a pas le pouvoir de changer les positions nationales qui ne soutiennent pas l'A4P. Le Secrétariat ne serait pas efficace même si nos patrons étaient prêts à utiliser le bâton. Le leadership de l'ONU doit trouver un équilibre entre des priorités concurrentes »³².

LES EFFORTS DES ÉTATS MEMBRES (ET DES AUTRES)

Depuis les derniers mois de 2018, divers forums ont été organisés pour maintenir et renforcer la dynamique politique initiée par l'A4P et pour générer une réflexion autour d'actions concrètes. Ces réunions ont réuni des États membres, des organisations de la société civile et des représentants de l'ONU. Bien qu'elles aient incontestablement soutenu l'attention et les discussions sur l'A4P, le doute subsiste concernant la mesure dont elles ont influencé les États membres ou conduit à des actions concrètes de la part des membres du Conseil de sécurité, des pays fournisseurs de contingents et de forces de police, des bailleurs de fonds ou des États hôtes.

À New York, le forum le plus cohérent pour le dialogue entre l'ONU et les États membres sur l'A4P a été celui du Groupe des Amis des opérations de paix, un groupe informel et inter-régional coprésidé par l'Éthiopie, la Norvège et la République de Corée³³. Le SGA Lacroix se sert de manière croissante de ce groupe comme plateforme d'information des États membres sur les progrès accomplis, mais également comme plateforme d'échanges et de dialogue sur leurs préoccupations, leurs questions et leurs priorités. Ce groupe d'amitié sert également à communiquer les mesures prises par le Secrétariat³⁴. D'autres pays ont organisé des réunions autonomes sur la mise en œuvre de l'A4P et sur des thèmes spécifiques, notamment dans le cadre des débats du Conseil de sécurité et des réunions en « formule Arria »³⁵.

À la suite d'une réunion régionale de haut niveau au Caire portant sur l'amélioration de la performance des OMP, le gouvernement égyptien et le Centre du Caire pour la résolution des conflits et maintien de la paix en Afrique ont élaboré la feuille de route du Caire, qui a présenté des « recommandations concrètes et réalisables » pour la mise en œuvre de l'A4P³⁶. La feuille de route recommandait des mesures pouvant être prises par l'ONU et ses États membres, notamment le Conseil de sécurité, pour promouvoir des solutions politiques, la responsabilisation du personnel civil et en uniforme, la fourniture et le soutien de personnel en uniforme bien formé et bien équipé et le soutien aux États hôtes pour consolider la paix.

De même, le *Challenges Forum* un rassemblement annuel de fonctionnaires gouvernementaux, de dirigeants de l'ONU, de représentants de la société civile et d'experts universitaires du maintien de la paix s'est focalisé sur la concrétisation des engagements et l'identification des responsables de leur mise en œuvre lors de sa dernière édition en novembre 2018 en Suède. Il s'agit. Le forum a produit plus de 20 recommandations, notamment sur l'élaboration de stratégie de communication et

32 Entretien avec un responsable de l'ONU, New York, 24 juin 2019.

33 La République de Corée a fourni des fonds pour ce dossier.

34 C'est lors de réunions de Groupe d'amitié que le gouvernement américain Lacroix a présenté pour la première fois le concept des « champions » de l'A4P et leurs domaines d'intervention et actions potentiels, a diffusé l'analyse des lacunes et annoncé le lancement d'un tableau de bord de mise en œuvre de l'A4P.

35 L'IPI a également organisé plusieurs tables rondes et discussions avec les États membres, l'ONU et la société civile pour aider à définir les prochaines étapes de la mise en œuvre.

36 La feuille de route du Caire fournit un cadre pour l'articulation des différents domaines thématiques de la Déclaration, avec les performances et l'efficacité du maintien de la paix.

sur l'analyse des moteurs de la paix et des dynamiques des conflits. Une réunion présentée comme un examen de l'A4P du point-de-vue du terrain a ensuite eu lieu à Montréal en juin 2019 et a poursuivi la réflexion autour de la mise en œuvre de l'A4P. Certaines idées reflétaient celles soulevées dans les forums précédents ou bien faisaient écho aux efforts de réforme déjà entamés³⁷.

En prévision de la conférence ministérielle des Nations unies sur les capacités du personnel en uniforme des OMP (*UN Peacekeeping Ministerial on Uniformed Capabilities*) de mars 2019, trois réunions préparatoires ont été organisées sur les thèmes de l'A4P : un portant sur la formation et le renforcement des capacités à Montevideo, une autre sur la protection et les performances à La Haye et une troisième sur les femmes, la paix et la sécurité à Addis-Abeba. Bien qu'articulées autour de l'A4P, ces réunions visaient davantage à aligner les engagements en prévision de la réunion ministérielle, qu'à identifier des actions concrètes pour leur mise en œuvre. Lors de la réunion de mars, les ministres ont été encouragés à annoncer les progrès réalisés concernant les engagements fondamentaux de l'A4P, ainsi qu'à annoncer des promesses de nouvelles capacités. Certaines de ces promesses rentraient dans le cadre des engagements pris dans le cadre de l'A4P, notamment concernant la formation du personnel médical et d'officiers de police francophones, l'augmentation de contingents et d'officiers féminins, ainsi que d'équipes d'engagement féminines et le financement du « mécanisme de coordination souple » pour associer les prestataires de formation et de renforcement des capacités aux pays en demande de soutien³⁸.

La Réunion du Caire, le Challenges Forum et la Réunion ministérielle sur le maintien de la paix ont attiré un grand nombre de participants. L'émulation suscitée a ainsi contribué à stimuler une réflexion et à maintenir l'attention politique

sur l'A4P, notamment dans les capitales. Toutefois, rien n'indique clairement que ces réunions aient directement contribué ou guidé les efforts des États membres dans la mise en œuvre de leurs engagements communs³⁹. Ces réunions offrent un espace de dialogue où diverses parties prenantes peuvent discuter collectivement et, au moins en principe, développer une compréhension commune des défis auxquels les OMP contemporaines font face et des prochaines étapes.

Le Conseil de sécurité s'est prononcé à deux reprises sur l'A4P. En mai 2018, deux mois après le débat public sur le maintien de la paix au cours duquel le Secrétaire général a lancé l'A4P, le Conseil a adopté une déclaration présidentielle dans laquelle il a noté l'intention du Secrétaire général « d'élaborer un ensemble d'engagements mutuellement convenus pour adapter les opérations de maintien de la paix »⁴⁰. Un an plus tard, en mai 2019, une deuxième déclaration présidentielle a accueilli les efforts du Secrétaire général pour mobiliser tous les partenaires et acteurs de l'A4P, mais n'a reconnu la valeur ajoutée de la Déclaration d'engagements communs que dans le domaine de la formation et le renforcement des capacités⁴¹.

Les divisions politiques ont en fait entravé l'approbation officielle de la Déclaration par le Conseil de sécurité. En novembre 2018, la Côte d'Ivoire et les Pays-Bas ont fait circuler un projet de résolution sur l'amélioration des mandats de OMP, en se félicitant de la Déclaration d'engagements communs et en soulignant l'importance de l'engagement du Conseil en faveur de solutions politiques. Le projet de résolution devait servir de point final au débat public de mars 2018. Il s'agissait également d'une expression collective de la volonté du Conseil de sécurité d'appuyer les engagements sur lesquels il a le plus d'influence, notamment les mandats et l'engagement politique. Au cours de plusieurs séries de négociations sur le

37 Forum international sur les défis des opérations de paix, « Action pour le maintien de la paix: Renforcer l'efficacité des futures opérations de paix », janvier 2019.

38 L'UGA Lacroix a fait référence à l'A4P dans sa déclaration liminaire, en associant la nécessité de capacités spécialisées telles que des hélicoptères, des forces de réaction rapide et des capacités de renseignement de maintien de la paix à l'objectif général de « reconfigurer les missions pour les rendre plus mobiles et plus proactives ». Jean-Pierre Lacroix à la réunion ministérielle des Nations Unies sur le maintien de la paix, New York, 29 mars 2019, disponible à l'adresse https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk-ministerial-usg-dpo-asdelivered_.pdf.

39 Dans le cas de la feuille de route du Caire, le personnel de l'ONU et certains États membres ont exprimé leur méfiance quant à son intention, la considérant comme une contre-mesure diplomatique à l'attention accordée par les États-Unis à la performance du Conseil de sécurité ou, alternativement, comme un effort de l'Égypte de renforcer son influence politique sur le maintien de la paix en Afrique.

40 Conseil de sécurité des Nations unies, déclaration du président du Conseil de sécurité, doc. S / PRST / 2018/10, 14 mai 2018.

41 Conseil de sécurité des Nations Unies, déclaration du président du Conseil de sécurité, doc. S / PRST / 2019/4, 7 mai 2019.

projet, les coauteurs de la résolution ont tenté de répondre aux préoccupations de la Chine, des États-Unis et de la Russie, en particulier sur le maintien de la prérogative du Conseil de décider quand et comment réagir aux menaces à la paix et à la sécurité internationales et du statut juridique de la Déclaration et modalités de sa mise en œuvre, y compris le rôle du C34. Mais à la mi-décembre, il était clair que la résolution s'était essoufflée, et avec elle, le désir du Conseil d'approuver officiellement la Déclaration.

Les engagements de l'A4P sur l'amélioration des stratégies politiques étaient voués à être les plus difficiles à mettre en place, compte tenu de la trop forte dépendance à la volonté des États membres, y compris des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et des autres États influents. Néanmoins, les deux porte-plumes onusiens que sont le Royaume-Uni et la France tentent de faire des progrès en faveur de mandats plus concis et hiérarchisés en matière de priorités. Dans la résolution 2472 (2019), le Royaume-Uni a réduit le mandat de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), de 57 paragraphes opérationnels de 12 pages à 35 paragraphes opérationnels de 7 pages. Il s'agit de la rationalisation la plus importante pour une grande OMP. Elle a fait suite à plusieurs années de demandes de mandats plus clairs⁴². Le récent texte français portant sur le mandat de la MINUSMA dans la Résolution 2480 (2019) définit les priorités stratégiques de la Mission, notamment un nouvel accent mis sur une stratégie politique de protection des civils — mais les instructions données par le Conseil à la Mission sur la manière d'aligner les ressources en conséquence est une démonstration magistrale d'équivoque diplomatique reflétant les différences entre la France, le Royaume-Uni et les États-Unis⁴³.

Enfin, en juillet 2019, le C34 a décidé d'aligner la structure de son Rapport annuel sur celle de l'A4P⁴⁴. Ce changement a été proposé par le Maroc

en sa qualité de coordonnateur du Mouvement des non-alignés, qui reste un bloc influent dans les négociations de l'Assemblée générale sur la paix et la sécurité, en raison à la fois de son nombre de membres (120) et du fait que nombre d'entre eux sont d'importants contributeurs de troupes. Il s'agit du premier changement majeur dans la structure du rapport du C34, ainsi que de la première mise à jour de ses méthodes de travail depuis plus de dix ans, après plusieurs tentatives infructueuses⁴⁵. La structure révisée devrait permettre au C34 de consolider et de rationaliser les recommandations adressées au Secrétariat. De façon plus importante, ce changement pourrait être un pas vers la revitalisation du C34 en tant que forum d'échanges pour parvenir au consensus sur les questions prioritaires en matière de maintien de la paix, et non plus qu'en tant qu'exercice annuel d'édition collective du rapport de l'année précédente.

Conclusion : Comment rendre l'A4P pertinent

En février, s'adressant à une réunion du Groupe d'amitié des opérations de paix au sujet de l'A4P, Jean-Pierre Lacroix a fait remarquer que « l'élan pourrait prendre deux directions possibles — l'une dans laquelle il s'essoufflera rapidement et l'autre dans laquelle nous le maintiendrons autant que possible pour faire progresser sensiblement les opérations de paix »⁴⁶. Un an plus tard, les efforts constants du SGA ont permis à l'A4P de rester en vie. Mais l'initiative n'a pas encore atteint son plein potentiel.

Quelle est donc la voie à suivre ? L'A4P est coincé entre sa fonction d'outil visant à faire avancer les changements continus et progressifs qui répondent à des lacunes et des défis préexistants, d'une part, et la poursuite d'une vision ambitieuse pour l'avenir du maintien de la paix, d'autre part. Mais celles-ci ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives. Réduire le nombre de morts, sauver des

42 Entretien avec un diplomate d'un membre permanent du Conseil de sécurité, New York, 11 juillet 2019 ; Résolutions 2431 (2018) et 2472 (2019) du Conseil de sécurité. Pour un aperçu de la question, voir le rapport du Conseil de sécurité, « Noël est-il vraiment fini? Améliorer le mandat des opérations de paix », 22 février 2019.

43 Voir résolution 2480 (2019) du Conseil de sécurité, par. 21

44 Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix est « la seule instance des Nations Unies chargée d'examiner de manière exhaustive toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, y compris les mesures visant à renforcer la capacité de l'Organisation de mener des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Nations Unies, Rapport du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, UN Doc. A / 72/19, 2018, par. 19.

45 Entretiens avec des diplomates, New York, 8 et 15 juillet 2019.

46 Groupe d'amitié des opérations de paix, note de réunion (document interne), 26 février 2019.

vies civiles, définir des mandats plus clairs, augmenter le nombre de femmes soldats de la paix et passer à des évaluations de performance davantage fondées sur des données chiffrées sont autant d'objectifs valables. Mais elles ne permettront pas aux missions contemporaines d'aider les pays à parvenir à un règlement politique durable et à s'attaquer durablement à des facteurs de conflit de plus en plus complexes.

L'A4P offre une plate-forme utile pour que le Secrétaire général puisse engager un dialogue avec les États membres — des membres du Conseil de sécurité aux contributeurs financiers en passant par les pays fournisseurs de contingents et les États

hôtes — sur la manière de mieux concevoir, mettre en œuvre et évaluer les OMP. Ce dialogue peut porter sur la manière de résoudre les questions fondamentales concernant le consentement de l'État hôte, les limites de l'usage de la force face aux menaces asymétriques induites par les nouveaux entrepreneurs de violence, ou les implications de l'appui opérationnel apporté aux opérations militaires non onusiennes en termes de doctrine et de réputation. Autant de questions se poseront avec plus d'insistance à mesure que l'ONU sera confrontée à de nouveaux conflits dans un monde de plus en plus polarisé, où la confrontation semble emboîter le pas à la diplomatie.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

TEL +43-1-533-8881 FAX +43-1-533-8881-11

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour

P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org