



Assemblée générale

Distr. générale
29 janvier 2009
Français
Original : anglais

Comité spécial des opérations de maintien de la paix

New York, 23 février-20 mars 2009

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

Examen du projet de rapport du Groupe de travail plénier

Rapport du groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide

Note du Président du Comité spécial des opérations de maintien de la paix

Par sa résolution 62/273, l'Assemblée générale a fait siennes les propositions, recommandations et conclusions du Comité spécial des opérations de maintien de la paix figurant dans les paragraphes 15 à 199 de son rapport (A/62/19). Le groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide s'est de nouveau réuni conformément au paragraphe 81 dudit rapport. Par la présente note, le rapport du groupe de travail est communiqué au Comité spécial pour examen.

* A/AC.121/2009/L.1.



Rapport du groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide

I. Introduction

1. Par sa résolution 62/273, l'Assemblée générale a fait siennes les propositions, recommandations et conclusions du Comité spécial des opérations de maintien de la paix figurant dans les paragraphes 15 à 199 de son rapport (A/62/19). Le groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide s'est de nouveau réuni conformément au paragraphe 81 dudit rapport.
2. Le Bureau du Comité spécial des opérations de maintien de la paix a nommé le général de division Bernd S. Lubenik (Autriche) et le colonel Hammad A. Dogar (Pakistan) coprésidents du groupe de travail. Celui-ci s'est réuni le 17 décembre 2008 et, donnant suite à la demande du Comité spécial, a examiné la question de l'amélioration des capacités de déploiement rapide. À cette séance, le Département des opérations de maintien de la paix a communiqué au groupe de travail les informations les plus récentes sur l'état de l'amélioration des capacités de déploiement rapide. Un résumé de l'exposé présenté à cette occasion est annexé au présent rapport.
3. Le groupe de travail informel à composition non limitée a décidé de présenter ses conclusions, qui figurent dans le présent rapport, à la session de fond de 2009 du Comité spécial.

II. Recommandations

4. Si l'exigence d'amélioration des capacités de déploiement rapide, sous une forme ou une autre, demeure d'actualité, il semble qu'à l'heure actuelle, aucune solution claire n'est en vue. Après trois années de travail, les problèmes qui ont compromis les efforts entrepris pour établir une réserve stratégique pour l'ONU demeurent sans solution. Il semble qu'à défaut de régler les questions de la fourniture de contingents et du financement, tous les efforts visant à créer une capacité autonome de déploiement rapide resteront vains.
5. Le groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide soumet donc ses conclusions au Comité spécial des opérations de maintien de la paix, pour examen et suite à donner :
 - a) **Convenir** que l'exigence d'amélioration des capacités de déploiement rapide en appui à une mission déployée faisant face à une situation de crise demeure d'actualité;
 - b) **Convenir** de ne plus donner suite au concept d'amélioration des capacités de déploiement rapide qui n'est pas viable à l'heure actuelle, à moins de trouver les mécanismes de financement appropriés.

Annexe

Informations communiquées par le Secrétariat sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide

Historique

1. Le concept d'amélioration des capacités de déploiement rapide procède du concept de « réserve stratégique » du Département des opérations de maintien de la paix, auquel des États Membres se sont opposés lors du Sommet mondial de 2005, après s'être déclarés préoccupés par : l'idée d'avoir une réserve unique pour les opérations de paix des Nations Unies; les coûts liés à la mise en place de la réserve stratégique et la nécessité de tenir compte des initiatives régionales existantes, qui pourraient fournir des capacités de réserve pour les opérations de l'ONU. En conséquence, le Sommet n'a pas adopté la proposition, tout en considérant qu'il fallait améliorer les capacités de déploiement rapide afin de renforcer les opérations dans des situations de crise.
2. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a élaboré le concept d'amélioration des capacités de déploiement rapide en partenariat avec le Secrétariat. Pour répondre à ce besoin, un ensemble d'options a également été élaboré et présenté au Comité spécial en date du 27 octobre 2005. On a ensuite créé trois groupes de travail subsidiaires pour donner corps à ces options. Des exposés sur les progrès accomplis ont été présentés aux hauts fonctionnaires du Département des opérations de maintien de la paix au début de 2006. Les résultats obtenus ont ensuite été présentés au Comité spécial en mars 2006. À sa session de fond de 2006, le Comité spécial a prié le Département de continuer d'explorer les différentes options (voir A/60/19/Rev.1, par. 87).
3. Le Département a élaboré un document directif intitulé « Reinforcement of field missions: enhanced rapidly deployable capacities » (Renforcement des missions sur le terrain : Amélioration des capacités de déploiement rapide), qui a été adopté le 26 février 2007. Selon la politique envisagée à cet égard, une procédure en trois étapes a été établie pour déterminer quelles missions avaient besoin d'un appui renforcé pour leurs capacités de déploiement rapide, définir les besoins de la force, puis contacter les pays susceptibles de fournir des contingents. Cinq missions ont été retenues. Une évaluation stratégique des besoins d'amélioration des capacités de déploiement rapide de chacune de ces missions a été menée à bien par un directeur du Département. Une fois l'accord du comité de direction élargi du Département obtenu, en octobre 2007, on a pris attache avec 21 pays susceptibles de fournir des contingents pour certaines missions.
4. En mars 2008, 11 pays seulement avaient donné une réponse, ce qui se traduisait par deux offres portant sur deux bataillons, l'un pour l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) et l'autre pour la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), ainsi qu'une offre d'appui stratégique. Constatant que les pays qui fournissent des contingents n'appuyaient pas comme il fallait cette initiative, le Département a alors décidé de suspendre sa politique de renforcement des capacités de déploiement rapide.

Objectif de l'amélioration des capacités de déploiement rapide

5. L'amélioration des capacités de déploiement rapide vise à permettre au Conseil de sécurité d'envisager des options crédibles, prévisibles et efficaces pour renforcer une mission des Nations Unies confrontée à une crise déclarée, imminente ou en formation, une fois que toutes les possibilités d'intervention immédiatement disponibles auprès de la mission ont été utilisées. Il est notamment possible de recourir à des capacités renforcées de déploiement rapide dans les cas ci-après :

a) Exercer un effet dissuasif sur les auteurs de troubles par une menace crédible de recours imminent à la force militaire;

b) Prévenir l'échec d'une mission de maintien de la paix de l'ONU confrontée à une crise par le déploiement efficace et rapide d'une intervention stratégique;

c) Donner le plus de prévisibilité possible à une intervention militaire extérieure en réponse à la crise tout en acceptant l'improbabilité de garanties permanentes;

d) Veiller à déployer des capacités renforcées dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité et, si possible, sous le commandement et le contrôle de l'ONU;

e) Assurer l'efficacité de l'intervention militaire extérieure à travers notamment l'interopérabilité avec la mission existante;

f) Veiller à ce que les dépenses n'augmentent pas de façon imprévisible dans des proportions importantes.

6. Il est nécessaire de réagir rapidement et efficacement face à une grave crise pour assurer la sûreté et la sécurité des personnels de l'ONU et sauvegarder le mandat et la crédibilité de la mission.

Le concept d'amélioration des capacités de déploiement rapide : historique

7. Ce concept a été élaboré après que le Département des opérations de maintien de la paix eut demandé, sans succès, aux États Membres de réfléchir à la mise en place d'une réserve stratégique. Les États Membres avaient fait part de leurs appréhensions et considéré qu'une force de réserve spécifique n'aurait pas la souplesse opérationnelle nécessaire pour faire face efficacement à l'éventail des crises susceptibles d'éclater. Les États Membres avaient également considéré que les dépenses induites par l'organisation et le maintien d'une réserve stratégique dans les pays constitueraient un gaspillage de ressources. Ils avaient en outre estimé qu'il serait intéressant de tirer parti des initiatives régionales et d'établir des mécanismes d'appui avec des organisations régionales.

8. En conséquence, les participants au Sommet mondial de 2005 n'ont pas approuvé la proposition de création d'une réserve stratégique, mais ils ont admis qu'il fallait améliorer les capacités de déploiement rapide aux fins de renforcer les missions confrontées à des crises. Les participants au Sommet mondial ont aussi trouvé des formules qui constituaient un bon point de départ pour examiner et élaborer un arrangement de renforcement externe.

9. Le Comité spécial, en partenariat avec le Secrétariat, a examiné les modalités de renforcement et élaboré un ensemble d'options élargies sur la base des hypothèses ci-après :

a) L'amélioration des capacités de déploiement rapide ne concerne que les missions de maintien de la paix de l'ONU et aucune autre tâche, qui pourraient aussi nécessiter des capacités de déploiement rapide;

b) Pour les nouvelles opérations de maintien de la paix, le besoin d'amélioration de la capacité de déploiement rapide sera déterminé lors du processus de planification de la mission et inscrit dans le mandat de celle-ci. Cette capacité devrait être disponible dès la mise en place de la mission, c'est-à-dire au moment où elle est le plus vulnérable;

c) Pour les opérations de maintien de la paix existantes, l'amélioration de la capacité de déploiement rapide devra passer par le processus habituel d'évaluation, de constat et d'examen;

d) Le chef de la mission est chargé de solliciter l'intervention stratégique auprès du Siège des Nations Unies. Les arrangements de commandement et de contrôle que celle-ci implique sont arrêtés selon que les capacités renforcées sont placées sous l'égide de l'ONU ou sous celle d'acteurs autres que l'ONU comme des organisations régionales.

Exigences et options en matière d'amélioration des capacités de déploiement rapide

10. L'exigence d'amélioration des capacités de déploiement rapide a été définie comme une réponse stratégique prévisible, crédible et efficace destinée à renforcer une mission de maintien de la paix en situation de crise, par exemple à la suite de la dégradation de la situation sécuritaire, à laquelle elle ne peut faire face avec les moyens d'intervention dont elle dispose. Pour répondre à cette demande, trois options ont été retenues : les organisations régionales; les pays qui fournissent des contingents et le Système des forces en attente des Nations Unies; et la coopération entre les missions.

11. Ces options varient selon la géographie et les domaines fonctionnels de déploiement; la rapidité de la prise de décision politique; les capacités et la rapidité de déploiement; les coûts et les arrangements relatifs au commandement, au contrôle et à l'appui logistique. Ces scénarios et éléments divers renforcent l'exigence de souplesse lorsqu'il s'agit de recourir à des capacités renforcées de déploiement rapide. Dans ce domaine, il n'existe pas de formule prête à l'emploi.

a) Les organisations régionales

12. Cette option implique l'utilisation de capacités régionales appartenant à des entités régionales telles que l'Union européenne, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Union africaine, l'ONU ne procédant dans ce cas à aucun remboursement. C'est une option qui peut être mise en œuvre à condition que la volonté politique existe, que les capacités requises soient disponibles en temps voulu et que des mémorandums d'accord soient signés (ou des dispositifs mis en place) au préalable pour des missions spécifiques. Cette option offre probablement un éventail de capacités limité. Elle devrait certainement impliquer que la capacité reste sous un commandement autre que celui de l'ONU et s'appuyer sur des règles

d'engagement nationales. Il existe également une grande variété de capacités au sein des organisations régionales ou des arrangements régionaux existants. L'accord conclu entre l'ONU et l'Union européenne sur le déploiement de la Force de l'Union européenne (EUFOR) au sein de la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) illustre ce type d'arrangements (l'objectif étant dans ce cas particulier d'appuyer l'action de la MONUC lors du processus électoral en République démocratique du Congo), ce déploiement ayant été autorisé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1671 (2006).

13. La Force de réaction de l'OTAN dispose de capacités importantes qui pourraient être utiles dans un contexte de déploiement rapide de capacités renforcées. Il est cependant très improbable que des forces de l'OTAN soient déployées sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Toute décision à cet égard serait prise au cas par cas. La Force africaine d'intervention n'est pas encore opérationnelle, mais des progrès ont été accomplis dans la constitution de l'une des cinq brigades régionales, celle de l'Afrique de l'Est. Certaines sous-régions, en particulier celle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, disposent de capacités avérées. Il n'en demeure pas moins que l'Union africaine et ses organisations sous-régionales ne pourront pas, dans un avenir prévisible, déployer des forces sans assistance extérieure, notamment en matière de transport stratégique, de matériels divers, de quasiment tout l'appui logistique nécessaire à l'autonomie des contingents et du financement. Par conséquent, il est improbable qu'une capacité renforcée de déploiement rapide de l'Union africaine soit totalement autonome, ce qui ne manquerait pas d'avoir des incidences sur l'opération de paix en question.

b) Les pays qui fournissent des contingents et le Système des forces en attente des Nations Unies

14. Cette option implique la mise en place, au cas par cas, dans le cadre de mécanismes de remboursement, d'arrangements détaillés, négociés au préalable avec un ou plusieurs pays qui fournissent des contingents, pour déployer des forces supplémentaires afin d'accomplir une mission spécifique. L'option peut concerner des pays fournisseurs de contingents qui participent déjà à la mission ou impliquer l'appui d'un ou de plusieurs États Membres dotés de capacités et ayant des engagements politiques dans le pays concerné. Cette option peut parfaitement être mise en œuvre si la volonté politique existe, si les règles et les politiques régissant l'engagement dans le Système des forces en attente des Nations Unies sont révisées, si les règlements de l'ONU permettent d'agir en souplesse et si les pays qui sont susceptibles de fournir des contingents sont suffisamment incités à participer à l'opération. Cette option devrait offrir un éventail très large de capacités, mais elle a des incidences financières pour l'ONU. Les pays qui fournissent actuellement des contingents sont probablement les plus attachés au succès de leur contribution. Ils seront directement concernés par la protection de leurs troupes. Ils pourront opérer dans le cadre des dispositifs de commandement et de contrôle de l'ONU. Ils seront familiarisés avec le théâtre des opérations (leurs contingents y auront peut-être déjà servi) et ils disposeront d'un degré élevé d'interopérabilité avec les contingents engagés sur le terrain. Cette option offre aussi une grande marge de manœuvre sur le plan de la couverture géographique dans le cas où un problème particulier s'étend à l'ensemble de la mission.

15. Pour cette option, un mécanisme potentiel a été défini par le Groupe de travail du Comité spécial. Il s'agit de créer un niveau supplémentaire dans le Système des forces en attente des Nations Unies afin de préserver les offres de capacités renforcées de déploiement rapide des pays qui fournissent des contingents, dans le cadre d'un Système des forces en attente des Nations Unies révisé. Les capacités offertes à travers ce système seraient déployées sous commandement des Nations Unies et répondraient aux règles d'engagement des Nations Unies, tandis que les capacités déployées dans le cadre d'un accord bilatéral avec un pays fournisseur de contingents pourraient être placées sous commandement national et obéir à des règles d'engagement nationales. La Force française Licorne déployée en Côte d'Ivoire est un bon exemple d'engagement national externe à l'ONUCI, mais apportant un appui à celle-ci.

c) Coopération entre les missions

16. On considère qu'il est faisable d'utiliser des contingents de l'ONU déployés dans des missions de maintien de la paix des Nations Unies dans des pays voisins si la volonté politique existe, si on dispose des capacités nécessaires et si on est capable de réagir en temps voulu. Cette option peut être entravée par l'éventail des capacités disponibles dans une mission voisine et par les conditions qui existent dans la mission qui fournit les capacités au moment de la crise telles que l'engagement des troupes à des tâches essentielles. Elle peut être la plus rapide à mettre en œuvre et la moins coûteuse des options si les conditions sont favorables au moment de la crise. Le renforcement des capacités à la faveur de la coopération entre les missions se ferait sous commandement et dans le cadre des règles d'engagement de l'ONU.

17. Le redéploiement de troupes de l'Opération des Nations Unies au Burundi (un bataillon d'infanterie, un hôpital et 50 observateurs militaires) à la MONUC conformément aux résolutions 1650 (2005) et 1669 (2006) du Conseil de sécurité illustre parfaitement l'option de la coopération entre les missions. Ce redéploiement a permis d'améliorer les procédures établies par le Département des opérations de maintien de la paix en ce qui concerne les capacités opérationnelles et la disponibilité de capacités de déploiement rapide, notamment les procédures de gestion des crises, les mécanismes de financement entre les missions qui offrent les capacités et celles qui les reçoivent et les arrangements qui sont établis avant les réunions d'information avec les pays susceptibles de fournir des contingents, y compris les mémorandums d'accord et les accords relatifs au statut des forces et au statut des missions. On citera un autre exemple de coopération entre les missions, celui du déploiement à Freetown de la force de réaction rapide de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), à la suite de l'adoption de la résolution 1688 (2006) du Conseil de sécurité, en vue de renforcer la sécurité au Tribunal spécial pour la Sierra Leone, en appui à l'opération de sécurisation du transfert de M. Charles Taylor à La Haye. En outre, par ses résolutions 1609 (2005) et 1657 (2006), le Conseil de sécurité a autorisé le redéploiement d'une compagnie d'infanterie de la MINUL afin de renforcer l'ONUCI.

18. Le Comité spécial a été informé de ces options le 27 octobre 2005. Trois groupes de travail subsidiaires ont alors été constitués pour les préciser. Le Comité de direction élargi du Département des opérations de maintien de la paix a été informé de l'avancée des travaux de ces groupes au début de 2006 et leurs résultats ont été présentés au Comité spécial en mars 2006. Celui-ci les a examinés, puis a

demandé au Département d'en déterminer les implications (voir A/60/19/Rev.1, par. 87).

Politique et processus

19. Suite à la demande du Comité spécial, plusieurs groupes de travail subsidiaires ont été créés afin d'évaluer la viabilité des options retenues pour améliorer les capacités de déploiement rapide. Un projet pilote d'évaluation des besoins portant sur sept missions a été lancé à la mi-2006. Ses résultats ont été présentés au Comité avant la fin de 2006. Par la suite, le Comité spécial a notamment demandé au Département : a) de poursuivre l'examen des différentes options en consultation avec les États Membres; b) de formuler les grandes orientations du déploiement; et c) de mener une analyse des besoins de renforcement et de la réviser périodiquement. Pour compléter ce niveau de l'analyse, le Département a approuvé le 26 février 2007 un document directif intitulé « Reinforcement of field missions: enhanced rapidly deployable capacities » (Renforcement des missions sur le terrain : Amélioration des capacités de déploiement rapide) pour une durée de six mois, prorogée par la suite de trois mois. Selon la politique envisagée, une procédure d'analyse et d'évaluation en trois étapes a été établie : a) pour déterminer quelles missions avaient besoin d'un appui renforcé pour leurs capacités de déploiement rapide; b) préciser le type de réactions les plus nécessaires en cas de crise; et c) contacter des pays susceptibles de fournir des contingents pour déterminer les capacités à engager. On trouvera plus de détails sur les mesures envisagées dans le document directif.

Première et deuxième étapes

20. À la lumière du projet pilote d'évaluation des besoins, on a estimé que cinq missions avaient, plus que d'autres, besoin à court terme d'appui pour leurs capacités de déploiement rapide. On a ensuite procédé à une évaluation des besoins en renforts stratégiques de chacune d'elles pour connaître le type, le volume et les temps de réaction à prévoir pour déployer rapidement des capacités supplémentaires dans chaque cas. Les résultats de l'examen de cette analyse, effectué au Siège de l'ONU, ont été présentés à la direction du Département des opérations de maintien de la paix le 8 octobre 2007. Il a par la suite été décidé que les données et les informations disponibles étaient suffisantes et qu'on pouvait passer à la troisième étape.

Troisième étape

21. En novembre 2007, des notes verbales ont été adressées à 21 pays susceptibles de fournir des contingents pour leur demander d'apporter un appui au renforcement des capacités de déploiement rapide et de transmettre leur réponse au plus tard le 31 janvier 2008. À cette date, trois pays avaient répondu. Un courriel de rappel a été adressé aux pays au début de février, ce qui a conduit deux autres pays à donner leur réponse. Certains pays ont indiqué qu'ils attendaient des instructions de leur gouvernement. Un autre rappel leur a été adressé par télécopie, dans lequel ils ont été invités à transmettre leur réponse à la mi-mars, avant la tenue de la session annuelle du Comité spécial. Au 31 mars 2008, sur les 21 États Membres contactés pour fournir des contingents destinés à la capacité renforcée de déploiement rapide, 11 pays avaient officiellement donné leur réponse. Tous ces pays sauf deux ont refusé d'offrir de telles capacités pour une mission. Un bataillon (sur les trois

demandés) a été fourni à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et un autre à l'ONUCI, ce dernier sous réserve du versement d'indemnisations et de remboursements supplémentaires afin de couvrir les coûts du maintien des contingents en état d'alerte pour une intervention rapide et les pertes liées à leur indisponibilité pour d'autres engagements.

22. Lors de la session de 2008 du Comité spécial, certains États Membres ont souligné qu'il fallait trouver une solution à la question des indemnisations ou des stimulants nécessaires au maintien de forces militaires en état d'alerte dans l'attente de leur engagement en tant que capacités renforcées de déploiement rapide. Des pays ont également déploré que le groupe de travail informel à composition non limitée sur l'amélioration des capacités de déploiement rapide n'ait pas été consulté tout au long du processus d'élaboration.
