

Examens indépendants des opérations de paix de l'ONU: Étude des aspects politiques et de la pratique

DANIEL FORTI



Photo de couverture : À bord de leur véhicule blindé, des agents de maintien de la paix indiens surveillent une colline surplombant Bunagana et Runyoni, bastion des combattants M23 à Bunagana, dans le Nord-Kivu, en République démocratique du Congo, le 23 mai 2012. Photo de l'ONU/Sylvain Liechti.

Déni de responsabilité : Les vues exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute (IPI). L'IPI encourage l'analyse d'une vaste gamme de points de vue afin de promouvoir la poursuite d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques revêtant une importance cruciale dans les affaires internationales.

Publications de l'IPI

Albert Trithart, *Rédacteur en chef et chargé de recherche*

Anna Sattler, *Stagiaire de rédaction*

Traduction

Jacques Roland

Citation suggérée :

Daniel Forti, « Examens indépendants des opérations de paix de l'ONU : Étude des aspects politiques et de la pratique », International Peace Institute, octobre 2021.

À PROPOS DE L'AUTEUR

DANIEL FORTI est analyste des politiques principal à l'International Peace Institute.

Adresse électronique : forti@ipinst.org

REMERCIEMENTS

L'IPI a contracté une dette de reconnaissance à l'égard des nombreux donateurs qui lui accordent leur généreux soutien. La présente publication est financée avec l'appui du Département fédéral suisse des Affaires étrangères et de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du Ministère français des Forces armées. Le gouvernement britannique a financé des phases antérieures de ce projet de recherche.

L'auteur souhaite remercier les nombreuses personnes qui ont fait part de leurs idées et points de vue à l'occasion des entrevues menées aux fins des recherches. Il remercie Youssef Mahmoud, Gretchen Baldwin, Phoebe Donnelly, Marc Jacquand, Mark Wood et divers collègues travaillant à l'ONU d'avoir fait part de leurs commentaires et d'avoir examiné des versions préliminaires du présent rapport. Il a contracté une dette de reconnaissance toute spéciale à l'égard de Jake Sherman et Yulia Shalomov, qui lui ont fourni leur inestimable appui depuis la date de mise en chantier de cette étude jusqu'à son achèvement. Il est également reconnaissant à Albert Trithart et Anna Sattler des efforts dévoués qu'ils ont accomplis pendant les phases de révision. Toute erreur factuelle ou de jugement relève de la seule responsabilité de l'auteur.

© International Peace Institute, 2021
Tous droits réservés

www.ipinst.org

Table des matières

Abréviations	iii
Résumé	v
Introduction.....	1
Positionnement des examens indépendants dans le contexte stratégique de l'ONU.....	2
Des processus dirigés par l'ONU qui produisent un paysage aux contours flous	3
Déficits de confiance et origine des examens indépendants.....	5
Caractéristiques du processus d'examen indépendant	10
Évaluation des données d'expérience acquises par l'ONU à la suite des examens indépendants	13
Motivations et mandats : Pourquoi entreprendre un examen indépendant?	13
Indépendance, crédibilité et choix du chef d'équipe le plus qualifié.....	20
Chefs indépendants, équipes hybrides	24
Méthodologies d'examen : maintien d'un équilibre entre souplesse et rigueur.....	28
Louvoyer entre des intérêts divergents lors des consultations.....	34
Transparence, appropriation et rapport final.....	38
Les orphelins du jeu politique : Les dilemmes de la mise en œuvre des recommandations issues des examens	42
Conclusions et recommandations.....	45
Recommandations pour le système des Nations Unies	49
Recommandations portant sur les équipes d'examen indépendant	51
Recommandations adressées aux États Membres	52
Annexe : Liste des examens stratégiques, des évaluations stratégiques et des examens indépendants effectués par l'ONU (2013-2021)	54

Abréviations

AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie
BANUS	Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie
BIF	Brigade d'intervention de la force
BINUGBIS	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau
BNUUA	Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine
BRENUAC	Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale
CPAS	Système intégré de planification et d'évaluation de la performance
CPSUA	Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine
DFS	Département de l'appui aux missions de l'ONU (actuellement connu sous le nom de DOS)
DOS	Département de l'appui opérationnel de l'ONU
DPKO	Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (actuellement connu sous le nom de DPO)
DPA	Département des affaires politiques de l'ONU
DPET	Division des politiques, de l'évaluation et de la formation (au sein du DPO)
DPO	Département des opérations de paix de l'ONU
DPPA	Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix de l'ONU
EOSG	Cabinet exécutif du Secrétaire général
FISNUA	Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei
FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MANUI	Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq
MANUL	Mission d'appui des Nations Unies en Lybie
MANUSOM	Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie

MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MPS	Mission politique spéciale
PEI	Planification et évaluation intégrées
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
UA	Union africaine
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre
UNOWAS	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel
WEOG	Groupe des États d'Europe occidentale et autres États

Résumé

Les examens indépendants constituent un outil relativement nouveau mais de plus en plus populaire. Depuis l'implantation de cette pratique en 2017, 19 examens indépendants ont été consacrés à des opérations de paix de l'ONU. Ils visent à évaluer rigoureusement l'orientation stratégique de ces opérations tout en bénéficiant d'une crédibilité politique plus grande que celle que confèrent les processus d'examen menés à l'initiative de l'ONU. Mais compte tenu des divers processus et motivations qui déterminent leur nature, ces exercices sont à la fois analytiquement complexes et hautement politiques. Étant donné que les examens indépendants ont gagné en importance au cours des cinq dernières années, il est nécessaire de réfléchir aux enseignements tirés des examens précédents pour améliorer la qualité, les effets et la viabilité à long terme de ceux qui auront lieu à l'avenir.

Bien que l'orientation principale de chaque examen indépendant dépende du mandat précis qui lui a été attribué et du contexte de la mission correspondante, les examens indépendants ont suivi une progression qui leur est commune à tous. Ils sont entrepris à l'initiative du Secrétaire général ou du Conseil de sécurité. Le Secrétariat élabore ensuite un mandat, propose la candidature d'un chef d'équipe externe et cite les noms d'autres fonctionnaires de l'ONU susceptibles de participer en tant que membres de l'équipe. Une fois constituée, l'équipe d'examen définit des voies d'investigation, prépare un plan de travail et effectue une analyse du conflit. Elle procède ensuite aux recherches servant de base à l'examen, dans le cadre desquelles ont lieu des entretiens, des visites sur le terrain et une analyse des données. Lors de la rédaction du rapport, l'équipe d'examen sollicite des commentaires, notamment de la part « d'équipes rouges », et tient des consultations avec les principales parties prenantes. Enfin, le chef d'équipe indépendant présente son rapport au Secrétaire général, qui le diffuse en partie ou dans son intégralité.

L'analyse de chaque étape de ce processus fait ressortir plusieurs dynamiques qui ont déterminé, et continueront de déterminer, les expériences que les examens indépendants produisent pour l'ONU :

- L'indépendance est une notion relative, et

l'indépendance et la crédibilité de chaque examen sont influencées par des facteurs qui ne se limitent pas à ceux qui interviennent dans la nomination d'un chef externe.

- Les États Membres, les fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU et les missions poursuivent des intérêts divers et souvent contradictoires en ce qui concerne les examens indépendants, et d'importantes divergences limitent la mesure dans laquelle les parties prenantes acceptent les conclusions d'un examen et mettent ses recommandations en œuvre.
- Les examens indépendants sont particulièrement efficaces lorsqu'ils représentent des réponses exceptionnelles à des déficits de confiance, que ce soit au sein du système des Nations Unies, entre le Conseil et ce système, ou entre des membres du Conseil.
- Les principales parties prenantes ne partagent pas une compréhension commune des objectifs ou de l'utilité des examens indépendants en raison de la souplesse que présente cet outil et du manque de clarté quant aux caractéristiques qui le distinguent d'autres processus d'évaluation de l'ONU.
- Les équipes d'examen se trouvent continuellement confrontées à la nécessité de maintenir l'équilibre entre la souplesse méthodologique et les pressions exercées en faveur d'une plus grande normalisation, car il s'agit pour elles d'éviter de « réinventer la roue ».
- Les examens indépendants doivent cesser de souffrir du complexe résultant de leur statut d'orphelin au sein du système des Nations Unies afin d'avoir des effets durables et de justifier, par l'intérêt qu'ils présentent, les investissements en temps et en ressources qui leur sont consacrés.

En dernière analyse, les examens indépendants ont fait la preuve qu'ils sont des outils utiles, mais imparfaits. Pour améliorer la conception et la pratique des examens futurs, l'ONU, les équipes d'examen et les États Membres pourraient envisager de donner suite aux recommandations suivantes :

- Le système des Nations Unies devrait codifier les examens indépendants dans le cadre de la

politique officielle de l'ONU, consolider les pratiques optimales, définir clairement les rôles et attentes des fonctionnaires de l'ONU détachés pour faire partie des équipes d'examen, accorder la priorité à la diversité dans la composition de ces équipes, améliorer les techniques d'établissement de rapports sur les examens indépendants, et créer un flux de financement expressément destiné aux examens indépendants.

- Les équipes d'examen indépendant devraient mettre l'accent sur leur transparence et leur indépendance, se constituer des groupes d'appui internes et externes, systématiser leur utilisation de diverses méthodes et approches

de recherche, et chercher à profiter pleinement du soutien offert par les équipes rouges.

- Les États Membres devraient considérer que les examens indépendants sont des procédures exceptionnelles plutôt que des exercices faisant partie des activités normales, organiser des séances de bilan avec les chefs d'équipe après la présentation d'un examen indépendant, demander la tenue d'une séance d'information formelle sur les examens et évaluations stratégiques, renforcer les normes d'établissement de rapports sur la mise en œuvre des recommandations issues des examens, et prévoir des délais amplement suffisants pour l'exécution des examens indépendants.

Introduction

Les opérations de paix de l'ONU sont des entreprises qui sont menées dans le cadre de partenariats. Près de 90 000 civils et agents en tenue font partie de 26 missions menées dans diverses régions du monde¹. Ces missions se sont vu confier leur mandat par le Conseil de sécurité, leur financement a été approuvé par l'Assemblée générale, et leurs effectifs ont été fournis par plus de 120 pays. Elles fonctionnent également dans le cadre d'une architecture organisationnelle complexe qui englobe diverses entités onusiennes établies sur plusieurs continents. Comprendre comment fonctionnent les mécanismes utilisés par les différentes parties prenantes pour servir au mieux leurs intérêts au sein de cet écosystème tout en promouvant une action collective est un défi que l'organisation s'attache constamment à relever.

Les changements incessants subis par le paysage en constante évolution dans lequel s'accomplissent les opérations de paix ne font qu'exacerber encore ce défi. Les États Membres confient aux missions déployées dans les diverses régions du monde le soin d'exécuter des mandats plus complexes avec des ressources moins importantes. La coopération géopolitique entre les grandes puissances continue de se détériorer, et les efforts déployés par l'ONU pour assurer une paix durable sont, dans un nombre croissant de cas, compromis par la tendance des parties en cause dans des problématiques politiques nationales et régionales à réagir en accordant la priorité à la protection de leurs intérêts. Compte tenu de cette dynamique, l'ONU et ses États Membres constatent qu'ils se posent constamment des questions fondamentales sur la pertinence et les effets de leurs opérations de paix. Celles-ci sont-elles adaptées aux objectifs qu'elles

poursuivent? Atteignent-elles leurs objectifs stratégiques et s'acquittent-elles de leur mandat? Et sont-elles capables de produire efficacement les effets recherchés quand d'importants changements se produisent sur le terrain?

La recherche d'une réponse à ces questions est devenue une tâche de plus en plus ardue pour l'ONU. Étant donné que les États Membres et les diverses entités onusiennes chargées de soutenir les opérations de paix ont des intérêts particuliers qui sont souvent incompatibles, la recherche des moyens de prendre en considération des points de vue reposant sur des informations fiables, formulés avec rigueur et crédibles dans ces débats est devenue une activité aussi appréciée que nécessaire. C'est cette dynamique qui est à l'origine de la pratique consistant à procéder à un examen indépendant des opérations de paix de l'ONU.

Les examens indépendants occupent une place à part dans le contexte des stratégies appliquées par l'organisation². Ils ne sont ni codifiés formellement ni définis méthodiquement dans les documents d'orientation diffusés par les départements³. Au lieu de cela, ils ont évolué selon un processus organique, passant du stade de pratique onusienne traditionnelle pour finir par devenir une combinaison de mandats formels et d'initiatives informelles. La personnalité des responsables et la dynamique politique déterminent les objectifs, les méthodologies et les résultats finaux de chaque examen, pour contribuer à la mise en œuvre d'une série de pratiques qui sont regroupées dans une catégorie vaste et unique. En outre, ces examens font l'objet d'une surveillance politique renforcée au sein de l'organisation et de la part des États Membres, en particulier quand les rapports finaux les concernant restent confidentiels.

1 Y compris les opérations de maintien de la paix et les MPS hors Siège (Groupe thématique III du DPPA). Voir Assemblée générale de l'ONU, *Projet de budget-programme pour 2022*, document des Nations Unies A/76/6 (Chapitre 5)/Add. 1, 28 mai 2021, p. 36 (Tableau 9); Département de la communication globale de l'ONU, « Fiche d'information sur le maintien de la paix », 31 août 2021, consultable à l'adresse https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_missions_fact_sheet_august_2021_en.pdf; et Assemblée générale de l'ONU, *Rapport d'ensemble sur le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : exécution des budgets de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020 et budgets pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022 — Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/75/786, 26 février 2021, p. 76 (Tableau 13).

2 Aux fins du présent document, l'expression « examens indépendants » englobe les examens stratégiques indépendants et les évaluations stratégiques indépendantes, sauf dans les cas où il est expressément indiqué qu'elle s'applique à des situations distinctes. L'expression « évaluation stratégique indépendante » n'est pas largement utilisée au sein du système des Nations Unies; elle a toutefois sa raison d'être si on tient compte du fait que certains exercices indépendants ont été décrits explicitement comme constituant des évaluations stratégiques. L'expression « opérations de paix » englobe les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales axées sur l'action hors Siège (peu importe si elles concernent un pays ou une région); les bureaux des envoyés spéciaux et les comités d'experts sont exclus.

3 La méthodologie à suivre pour les examens indépendants a été énoncée dans une note adressée au Secrétaire général par les Secrétaires généraux adjoints aux opérations de maintien de la paix (DPKO) et à l'appui aux missions (DFS), intitulée « Examen des opérations de maintien de la paix », datée du 2 octobre 2017 (conservée dans les dossiers de l'auteur).

Dix-neuf examens indépendants d'opérations de paix de l'ONU ont eu lieu depuis l'adoption de cette pratique, en 2017 (voir Tableau 1). Ces examens ont été demandés à la fois par le Conseil de sécurité de l'ONU et par le Secrétaire général, et ont porté sur des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix et sur des missions politiques spéciales (MPS) hors Siège, y compris les activités des bureaux régionaux. Ils sont la concrétisation d'un processus qui s'est déroulé en trois phases successives, la première constituant un sous-produit d'une détérioration des relations de confiance entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat, la seconde étant le résultat d'une initiative officielle entreprise par le Secrétaire général pour susciter un soutien politique en faveur des activités de maintien de la paix de l'ONU et empêcher que le Conseil ne prenne les devants en présentant des demandes supplémentaires, et la troisième tenant au fait que le Conseil de sécurité se sent obligé d'affirmer que cette pratique relève principalement de lui.

Les examens indépendants sont à la fois des processus analytiques complexes et des entreprises hautement politiques.

aux États Membres et aux équipes chargées de procéder à des examens indépendants, afin de les aider à améliorer les pratiques en vigueur dans ce domaine.

Les examens indépendants visent à évaluer rigoureusement l'orientation stratégique des opérations de paix tout en bénéficiant d'une crédibilité politique plus grande que celle que confèrent les processus d'examen menés à l'initiative de l'ONU. Mais compte tenu des divers processus et motivations qui déterminent leur nature, ces exercices sont à la fois des processus analytiquement complexes et des entreprises hautement politiques. Étant donné que les examens indépendants ont gagné en importance au cours des cinq dernières années, il est nécessaire de réfléchir aux enseignements tirés des examens précédents pour améliorer la qualité, les effets et la viabilité à long terme de ceux qui auront lieu à l'avenir.

Le présent document constitue une analyse comparée des 19 examens indépendants des opérations de paix de l'ONU menés entre 2017 et 2021, effectuée en prenant en compte les tendances

émergentes, les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience⁴. Le point de départ de cette analyse a consisté à juxtaposer l'émergence des examens indépendants avec un paysage géopolitique de plus en plus fragmenté servant d'arrière-plan aux opérations de paix de l'ONU, et à présenter les traits et objectifs distinctifs de ces examens. Ce document analyse ensuite la façon dont les examens indépendants se sont déroulés en pratique compte tenu de sept dimensions différentes. Il s'achève en énonçant les conclusions tirées au sujet de la pratique et de l'avenir des examens indépendants, en définissant les critères à appliquer pour faire la distinction entre les examens dirigés par l'ONU et ceux réalisés par des instances indépendantes, et en adressant des recommandations au système des Nations Unies,

Positionnement des examens indépendants dans le contexte stratégique de l'ONU

Les examens indépendants constituent un outil relativement nouveau mais de plus en plus populaire pour soutenir les opérations de paix de l'ONU. Ils ont fait leur apparition en tant que sous-produit des pressions politiques exercées sur les opérations de paix de l'ONU et ont évolué sous l'effet de pratiques tant formelles qu'informelles. Les examens indépendants présentent une série de traits communs, mais les détails de la pratique qui leur est consacrée ne sont pas déterminés de manière stricte dans les limites du paysage politique de l'ONU, ce qui leur permet d'occuper une place à part. La présente section porte sur les origines et l'évolution des examens indépendants depuis leur apparition en 2017.

⁴ Cette recherche est fondée sur une étude de la documentation primaire et secondaire et sur 44 entretiens conduits avec des fonctionnaires de l'ONU (en poste ou anciens), des diplomates représentant des États Membres, des experts externes et des personnes qui ont dirigé des examens indépendants. Elle s'inspire également des résultats de travaux de recherche qui ont été menés au cours d'une phase antérieure de ce projet et ont tiré parti des résultats de deux ateliers de recherche tenus à huis clos, l'un organisé avec des chefs d'équipe indépendants, et l'autre avec des fonctionnaires de l'ONU.

Des processus dirigés par l'ONU qui produisent un paysage aux contours flous

Bien que les examens indépendants soient, du point de vue organique, le fruit d'une des initiatives phares entreprises par le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, pour réexaminer les opérations de paix de l'ONU, la pratique à laquelle ils ont donné lieu trouve son origine dans les exercices d'évaluation et d'examen stratégiques auxquels se livre l'ONU. Ces outils ont servi de pierre angulaire aux efforts déployés par l'organisation pour évaluer ses opérations de paix depuis une dizaine d'années, et les politiques adoptées récemment par l'ONU les ont définis de manière plus détaillée⁵. Mais au fil du temps, ces outils ont fini par être confondus les uns avec les autres dans un nombre croissant de cas, ce qui a réduit leur efficacité. Si les examens indépendants ont été jugés nécessaires, c'est en partie en raison des demandes formulées avec insistance pour que ces outils d'évaluation soient améliorés. Une liste complète des examens stratégiques, des évaluations stratégiques et des examens indépendants effectués depuis 2013 est présentée en annexe au présent document.

Les évaluations stratégiques sont des études interinstitutions des présences intégrées dans des environnements en période de conflit ou après conflit entreprises par l'ensemble du système des Nations Unies⁶. Elles sont destinées à faciliter le processus aboutissant à « une compréhension commune d'une situation de conflit ou d'après conflit, [du] rôle des parties prenantes et des principales priorités en matière de consolidation de la paix, et à proposer des options pour l'engagement

de l'ONU en fonction d'une évaluation des risques et possibilités »⁷. En pratique, elles sont destinées à faciliter la mise en concordance des stratégies adoptées par diverses entités de l'ONU qui exercent leurs activités dans un pays ou une région. Des évaluations stratégiques doivent être effectuées avant le déploiement de toute présence intégrée de l'ONU, et elles peuvent également être exigées dans le cas d'une présence existante pour donner suite à une demande formulée par de hauts responsables de l'ONU⁸. Elles représentent également la première des quatre phases prévues dans la méthodologie applicable aux évaluations et à la planification intégrées (ÉPI) de l'ONU⁹.

Les examens stratégiques ont un domaine d'application plus restreint, car ils visent à refléter l'orientation stratégique d'une opération de maintien de la paix ou d'une MPS, et ne concernent pas nécessairement l'intervention globale entreprise par l'ONU dans un pays ou une région. Leurs objectifs sous-jacents consistent « à analyser la situation, à évaluer les résultats et les effets de la mission ou de la présence de l'ONU sur le terrain, et à recommander des ajustements, le cas échéant, à faciliter la prise d'une décision informée sur le renouvellement d'un mandat, ou à ajuster l'intervention de l'ONU sur le terrain »¹⁰. Bien que des examens stratégiques puissent être effectués sous la direction du Département des opérations de paix (DPO, connu antérieurement sous le nom de Département des opérations de maintien de la paix [DPKO]), du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA, connu antérieurement sous le nom de Département des affaires politiques [DPA]), ou du Département de l'appui opérationnel (DOS, connu antérieurement sous le nom de Département de l'appui aux

5 ONU, « Processus de planification intégrée des missions (PPIM) : Directives approuvées par le Secrétaire général », 13 juin 2006; ONU, « Policy on Integrated Assessment and Planning » (Politique relative à l'évaluation et à la planification intégrées), octobre 2013; DPKO et DFS de l'ONU; « Policy: Planning and Review of Peacekeeping Operations » (Politique : Planification et examen des opérations de maintien de la paix), réf. 2016.09, 2016; et ONU, « Examen de l'intégration du système des Nations Unies — Rapport final » (document conservé dans les dossiers de l'auteur), 2021.

6 Cela comprend les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles, les missions politiques hors Siège et les présences des équipes de pays de l'ONU.

7 L'exécution d'évaluations stratégiques est la première de quatre conditions minimales à remplir pour procéder à une évaluation et une planification intégrées, et doit précéder l'élaboration de cadres stratégiques intégrés entre les présences exigées par le Conseil de sécurité et les organismes, fonds et programmes de l'ONU. Ces évaluations sont également destinées à « servir de base à l'élaboration de recommandations sur la nature et la (re)configuration de l'engagement de l'ONU aux fins de leur examen par le Secrétaire général et, lorsque cela s'avère nécessaire, par le Conseil de sécurité ». ONU, « Policy on Integrated Assessment and Planning » (Politique relative à l'évaluation et à la planification intégrées), par. 28.

8 DPKO de l'ONU, « Integrated Assessment and Planning Handbook » (Manuel relatif à l'évaluation et à la planification intégrées), décembre 2013, p. 17–30, 41–42.

9 Les quatre conditions à remplir s'énoncent comme suit : 1) exécution conjointe d'évaluations stratégiques, 2) définition d'une vision commune pour le système des Nations Unies, de priorités et de responsabilités respectives pour promouvoir la consolidation de la paix, 3) création de mécanismes intégrés au niveau des bureaux extérieurs et du siège, et 4) exécution d'activités intégrées de suivi et d'évaluation. Voir ONU, « Policy on Integrated Assessment and Planning » (Politique relative à l'évaluation et la planification intégrées).

10 DPKO et DFS de l'ONU, « Politique : Planification et examen des opérations de maintien de la paix », par. 23.1.

missions [DFS]), les participants à un examen peuvent également faire intervenir des entités onusiennes « dont les activités peuvent être fortement affectées par l'examen »¹¹. Les examens stratégiques sont censés avoir lieu tous les deux ou trois ans, sinon plus fréquemment, en fonction des circonstances.

Les différences entre évaluations stratégiques et examens stratégiques apparaissent facilement sur le papier, mais elles sont moins évidentes en pratique. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'analyser en détail la trajectoire d'une présence de l'ONU et à offrir des recommandations sur son mandat ou sa reconfiguration. Alors qu'une évaluation stratégique est exigée avant le déploiement d'une nouvelle présence, ces deux catégories de tâches peuvent être jugées indispensables par le Conseil de sécurité ou de hauts responsables de l'ONU à n'importe quelle étape du cycle de vie d'une mission. Les membres du Conseil de sécurité et des fonctionnaires de l'ONU ont également utilisé ces deux expressions de manière incohérente, ce qui reflète le caractère ambigu des caractéristiques qui définissent les activités qu'elles désignent et des avantages comparés qu'elles présentent¹².

Au niveau interne, certaines parties du Secrétariat de l'ONU ont commencé à effectuer des examens stratégiques de préférence à des évaluations stratégiques dans le cadre des processus de planification pour lesquels la méthodologie de l'évaluation et de la planification intégrées (EPI) aurait normalement exigé le recours à cette seconde modalité (voir la Figure 1 ci-après). Plusieurs fonctionnaires de l'ONU ont fait remarquer que les examens stratégiques sont désormais perçus comme des « solutions de rechange » utilisées pour éviter de déclencher l'application de la politique relative à l'EPI et pour se soustraire aux exigences relativement fastidieuses qu'elle implique, en particulier compte tenu du fait que les examens peuvent être

exécutés avec un moindre nombre de personnes et d'entités de l'ONU¹³. Les examens stratégiques sont des tâches ponctuelles, tandis que les évaluations stratégiques sont effectuées selon une méthodologie clairement définie et impliquent des processus appelés à se poursuivre à l'avenir. L'examen de l'intégration de l'ONU mené en 2020 a conclu que « seules quelques-unes des personnes interrogées [aux fins de l'examen] avaient une bonne connaissance de la politique d'évaluation et de planification intégrées, sans parler des outils et techniques à utiliser à cet effet ... Les deux principales critiques exprimées au sujet de cette politique tiennent au fait que les processus mis en œuvre à cet effet sont peu maniables, et qu'elle n'est pas pertinente eu égard à la nature des activités menées au quotidien par les fonctionnaires. »¹⁴

Les débats portant sur les examens et évaluations stratégiques sont révélateurs des préoccupations plus graves exprimées quant à la qualité et à la cohérence des activités entreprises par l'ONU pour évaluer ses présences sur le terrain. Les rapports soumis par le Secrétaire général au Conseil de sécurité (que ce soit par l'entremise des rapports périodiques qu'il est tenu de présenter ou de rapports spéciaux) sont l'un des principaux moyens de soumettre des évaluations écrites officielles d'une opération de paix (un autre de ces moyens étant le rapport annuel sur le budget que le Secrétaire général présente à l'Assemblée générale en ce qui concerne certaines missions). Ils constituent les déclarations officielles de l'organisation sur les missions et le contexte dans lequel elles s'accomplissent, ils consolident les politiques, orientations et évaluations provenant des différentes parties de l'organisation, et ils permettent au Secrétaire général de s'exprimer en des termes qu'il choisit lui-même et d'émettre ses propres conclusions. Les conclusions issues des exercices stratégiques menés par l'ONU sont

11 Ibid.

12 Un exemple particulièrement éloquent de la confusion qui règne à ce sujet peut être trouvé dans le rapport spécial publié par l'UA et l'ONU sur la MINUAD : alors que son titre donne à penser qu'il porte sur une « évaluation stratégique », son paragraphe d'introduction indique que, par sa Résolution 2429, le Conseil de sécurité a prié le Secrétariat de l'ONU d'entreprendre un examen stratégique. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport spécial du Président de la Commission de l'Union africaine et du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'évaluation stratégique de l'Opération hybride Union africaine – Nations Unies au Darfour*, document des Nations Unies S/2019/445, 30 mai 2019. Dans un autre cas, le Conseil de sécurité a indiqué qu'une évaluation stratégique du BRENUEAC menée en mai 2015 englobait les notions d'évaluation et d'examen. Conseil de sécurité de l'ONU, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, document des Nations Unies S/PRST/2015/12, 11 juin 2015.

13 Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 14, fonctionnaires de l'ONU en poste, février 2020; Entretien 35, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

14 ONU, « Examen de l'intégration de l'ONU 2020 — Rapport final », par. 26.

fréquemment incorporées dans ces rapports¹⁵.

Les États Membres et la communauté des chercheurs au sens large émettent fréquemment des critiques sur la qualité, la rigueur et l'objectivité des rapports périodiques du Secrétariat sur les opérations de paix de l'ONU, en faisant valoir que ceux-ci ne sont souvent que des résumés chronologiques des activités et des incidents en matière de sécurité et qu'il serait vain d'y chercher une analyse globale¹⁶. Les apports stratégiques à ces rapports sont souvent des produits reflétant les intérêts des départements et les compromis qu'ils ont négociés. Un point particulièrement préoccupant est peut-être la perception selon laquelle « les considérations relatives à l'acceptabilité des options proposées par le Secrétariat pour le Conseil influencent lourdement le processus [d'établissement des rapports] »¹⁷.

Les évaluations des opérations de paix de l'ONU sont en grande partie internes¹⁸. Le Bureau des services de contrôle interne mène des audits, des enquêtes et des évaluations internes mais indépendants dans l'ensemble du système des Nations Unies; ceux-ci sont souvent rétrospectifs et se concentrent traditionnellement sur la mise en œuvre et les résultats¹⁹. Des initiatives entreprises récemment par le Secrétariat, comme la mise sur pied du Système intégré de planification et d'évaluation de la performance (CPAS) pour les opérations de maintien de la paix sont la preuve que des efforts tangibles sont accomplis pour renforcer la manière dont les missions évaluent leurs propres résultats et leurs effets²⁰. Elles n'ont cependant pas atténué les perceptions qui se sont manifestées quant à la qualité des rapports établis

Les examens indépendants ont suscité une attention croissante au cours d'une période caractérisée par une augmentation de la pression géopolitique sur les activités de maintien de la paix de l'ONU et par des pertes de confiance entre le Conseil de sécurité et la Secrétariat.

par le Secrétariat sur les questions stratégiques concernant les opérations de paix de l'ONU. Comme l'a dit l'un des chefs d'équipe d'examen indépendant pour décrire le dilemme auquel on fait face, « l'ONU veut évaluer son propre travail ... le DPPA et le DPO évaluent eux-mêmes leurs propres résultats devant le [Conseil de sécurité de l'ONU], et [ce dernier] ne possède pas de connaissances suffisantes sur ces réalités et sur les opérations de paix, qui ne lui sont pas assez familières, pour les évaluer valablement. »²¹

Déficits de confiance et origine des examens indépendants

La possibilité de procéder à des examens indépendants des opérations de paix de l'ONU a été mentionnée pour la première fois dans un document officiel qu'elle a publié lorsque le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (HIPPO) a recommandé que « des évaluations indépendantes concernant des points de

décision clefs soient effectuées, si besoin est, en vue d'établir des mesures objectives des progrès accomplis dans le cadre de l'exécution du mandat et du contexte général »²².

Cette suggestion a suscité un intérêt croissant au cours d'une période caractérisée par une augmentation de la pression géopolitique sur les activités de maintien de la paix de l'ONU et par des pertes de confiance entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat. Les premiers mois du mandat du Secrétaire général Guterres, au début de 2017, ont coïncidé avec ceux du président des États-Unis, Donald Trump. L'administration Trump a rapide-

¹⁵ Ils sont parfois soumis en tant que documents distincts, en fonction du cycle imposé par le Conseil de sécurité pour la présentation de rapports sur l'opération de paix en cause. Voir l'analyse de cette question figurant plus loin dans le présent document.

¹⁶ Voir, par exemple, Security Council Report, « The Security Council and UN Peace Operations: Reform and Deliver », mai 2016, p. 12; Security Council Report, « Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations », février 2019, p. 6; et Security Council Report, « Prioritisation and Sequencing of Council Mandates: Walking the Walk? », janvier 2020, p. 14 et 15.

¹⁷ Security Council Report, « Prioritisation and Sequencing », p. 14.

¹⁸ Groupe d'évaluation de l'ONU, « Normes et règles d'évaluation », 2016; UNICEF, « Politique d'évaluation révisée de l'UNICEF », juin 2018; Programme des Nations Unies pour le développement, « Évaluation 2020 : Rapport annuel », avril 2021.

¹⁹ Bureau des services de contrôle interne de l'ONU, « Notre action », consultable à l'adresse <https://oios.un.org/fr/node/1866>.

²⁰ Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « CPAS », consultable à l'adresse www.peacekeeping.un.org/fr/cpas.

²¹ Entretien 6, chef d'équipe indépendant, janvier 2021.

²² Assemblée générale de l'ONU et Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : Privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations »*, document des Nations Unies A/70/95—S/2015/446, 17 juin 2015, par. 180 d) et 340 i).

ment fait savoir qu'elle avait l'intention de réduire les contributions financières des États-Unis aux activités de maintien de la paix de l'ONU afin d'affirmer sa volonté de mener sa politique étrangère en appliquant le principe de « l'Amérique d'abord »²³. Ces pressions ont servi de toile de fond au premier événement phare de la présidence américaine du Conseil de sécurité en avril 2017, lorsqu'a eu lieu un débat thématique intitulé « Examen des opérations de maintien de la paix ». La représentante permanente des États-Unis, Nikki Haley, a encouragé le Conseil de sécurité à entreprendre une évaluation globale de chaque opération de maintien de la paix de l'ONU, et a souligné qu'il était important de se fixer « des objectifs mesurables et de respecter le principe de responsabilité », tout en rejetant l'argument selon lequel ces évaluations viseraient à réduire les budgets²⁴. Plusieurs membres du Conseil ont approuvé l'idée selon laquelle les missions devaient faire l'objet d'examen périodiques, certains d'entre eux allant même jusqu'à évoquer la nécessité d'améliorer le processus d'examen stratégique de l'ONU²⁵.

Bien que les examens indépendants n'aient pas été explicitement mentionnés lors du débat thématique, les échanges de vues qui ont eu lieu à cette occasion ont jeté les bases de la stratégie adoptée par le Secrétariat pour mettre de nouvelles approches à l'essai au cours des mois qui ont suivi. Le Secrétaire général Guterres a chargé Ján Kubiš, alors représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) pour la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI), de diriger l'examen de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) mandaté par le Conseil de sécurité²⁶. Pendant la même période, le Secrétariat a chargé l'ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Marie

Guéhenno, de diriger de manière indépendante un « examen d'évaluation stratégique » de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL)²⁷. Les débats houleux qui se sont engagés au sujet de la stratégie politique, tant au sein de ces missions qu'entre elles et le Siège, sont la raison pour laquelle le Secrétariat a décidé de nommer des responsables externes qui seraient chargés de diriger ces activités. On peut faire valoir qu'il s'agissait là des premiers examens indépendants, bien qu'ils n'aient pas été conceptualisés ni dénommés en tant que tels.

Les examens indépendants ont été projetés sous le feu des projecteurs en juillet 2017 après le clivage qui s'est produit publiquement entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat. En vertu de la résolution 2367 (2017), le mandat de la MINUA a été renouvelé et le Secrétariat a été prié de préparer « une évaluation externe indépendante » de la mission²⁸. En tant qu'entité porte-plume de ce document, les États-Unis ont indiqué qu'ils souhaitaient « qu'un examen impartial soit effectué par une tierce partie ... [ce qui] établirait une norme de base pour améliorer l'efficacité et renforcerait le respect du principe de responsabilité »²⁹. Ils ont également indiqué que cet examen devait constituer « une initiative visant à remanier la façon dont l'ONU se penche sur les questions de gestion, et à l'appui du programme de réforme du Secrétaire général »³⁰. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a empiété sur l'une des prérogatives principales du Secrétariat et a laissé entendre qu'il ne pouvait continuer d'accorder sa confiance à ceux qui, à l'ONU, se montraient incapables d'évaluer l'une de ses missions et de proposer des moyens de la remanier le cas échéant.

Le Secrétaire général Guterres a organisé une réunion de son Comité exécutif en juillet 2017 afin

23 Colum Lynch, « Trump Administration Eyes \$1 Billion in Cuts to U.N. Peacekeeping », *Foreign Policy* » 23 mars 2017.

24 Conseil de sécurité de l'ONU, 7918^e séance, document des Nations Unies S/PV.7918, 6 avril 2017.

25 Voir : Ibid., déclarations définissant la position nationale de l'Éthiopie et de la Suède.

26 Le fait de mandater un RSSG en fonction pour diriger l'examen d'une autre mission était le fruit d'une décision sans précédent : Kubiš a été choisi parce qu'il avait une compréhension intime du contexte et des opérations de la mission (vu qu'il l'avait dirigée quelques années auparavant), étant entendu qu'il était jugé capable de s'en distancer suffisamment pour ne pas se voir reprocher d'avoir des conflits d'intérêts immédiats. Entretien 31, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

27 Résolution 2323 (2016) du Conseil de sécurité de l'ONU, document des Nations Unies S/RES/2323, par. 4. Toutefois dans le rapport du Secrétaire général publié en 2017, un terme différent a été utilisé. Il ne faut dès lors pas s'étonner qu'une certaine confusion règne au sein du Conseil et du Secrétariat, ce qui entraîne des divergences au niveau des objectifs et des méthodologies, un point qui est abordé plus loin dans le présent document. Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'appui des Nations Unies en Libye, document des Nations Unies S/2017/726, 22 août 2017.

28 Résolution 2367 du Conseil de sécurité de l'ONU (14 juillet 2017), document des Nations Unies S/RES/2367, par. 7.

29 Conseil de sécurité de l'ONU, 8003^e séance, document des Nations Unies S/PV.8003, 14 juillet 2017.

30 Conseil de sécurité de l'ONU, 8112^e séance, document des Nations Unies S/PV.8112, 22 novembre 2017.

d'entreprendre de nouveaux examens des opérations de maintien de la paix de l'ONU, de manière à répondre aux préoccupations de plus en plus vives exprimées par les États Membres de l'ONU³¹. Cette initiative s'inspirait d'une proposition émanant du Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) et du Département de l'appui aux missions (DFS), qui avaient suggéré de procéder à l'examen de huit missions, ce qui constituerait le début officiel de la seconde phase des examens indépendants. La décision officielle prise par le Comité exécutif s'énonçait comme suit :

Sous la direction générale du DPKO et du DFS, chaque examen sera entrepris par une équipe d'examen intégrée dirigée par un expert non onusien possédant des connaissances confirmées sur le système des Nations Unies, tel qu'un ancien fonctionnaire de l'ONU. Le DPKO et le DFS coordonneront le processus confié à l'équipe d'examen, en sélectionneront les membres et fourniront les services de secrétariat nécessaires. Les conclusions et recommandations issues des examens seront communiquées au DPKO et au DFS avant d'être transmises au Secrétaire général.³²

Il a également demandé au DPKO et au DFS d'élaborer une méthodologie à appliquer aux fins de l'examen des opérations de paix de l'ONU, ainsi que de créer des structures permanentes pour soutenir ces examens, y compris en mettant en place un secrétariat des examens et une équipe d'analyse conjointe autonome³³. Le Comité exécutif a en outre estimé que les examens devaient trouver un équilibre entre l'audace et l'innovation, d'une part, et la faisabilité politique, d'autre part, que les droits de l'homme et les questions de genre devaient être pris en compte tout au long des examens, et que l'ONU devait éviter de se replier sur elle-même et d'être trop sensible à la

dynamique bureaucratique³⁴.

Bien que cette série formelle d'examens indépendants se soit achevée à la fin de 2018, la pratique ainsi établie a pris de l'ampleur sur le plan politique au sein du Conseil de sécurité et du Secrétariat. Par voie de conséquence, bon nombre des composantes des examens indépendants (analysé de manière plus détaillée ci-après) ont, depuis lors, évolué à un point tel que le processus formel et les structures temporaires établies pour les soutenir ne conviennent plus. En octobre 2021, huit examens indépendants supplémentaires avaient eu lieu depuis la conclusion de l'initiative du DPKO et du DFS, ce qui formait une troisième phase d'examens indépendants qui se poursuit actuellement. La plupart des examens faisant partie de cette troisième phase ont été entrepris à l'initiative du Conseil de sécurité (voir Figure 2).

Les membres du Conseil de sécurité ont commencé à mandater davantage d'examens indépendants, non seulement pour en rendre les conclusions plus transparentes, mais aussi pour exercer une influence plus concrète sur ces points de décision stratégiques.

Ce changement prononcé intervenu au niveau de la pratique est inextricablement lié à la question plus fondamentale consistant à savoir qui, du Conseil de sécurité ou du Secrétariat, est la principale instance à laquelle les examens indépendants sont destinés. Les examens ont été configurés en fonction des différents

mandats, processus et mesures d'incitation selon qu'ils ont été mandatés par le Secrétaire général ou le Conseil de sécurité. Alors que les premiers examens ont été entrepris suite à une combinaison informelle de demandes du Conseil et d'initiatives du Secrétariat, c'est la série d'examens formels qui a carrément transféré cette pratique dans le domaine de compétence du Secrétariat. Cependant, les retombées politiques de l'examen indépendant de la mission de l'ONU au Mali (MINUSMA) ont encore érodé la confiance entre les États Membres et le Secrétariat (voir encadré 1). Ces dynamiques ont alimenté une dissension permanente entre les membres du Conseil, ainsi qu'entre le Conseil et le

31 Pour en savoir plus sur le Comité exécutif et le Comité des adjoints, voir Bureau de la gestion des ressources humaines de l'ONU, « The Essential Guidebook for Senior Leaders of the United Nations Secretariat », octobre 2017, p. 24 et 25.

32 Décision 2017/81 du Comité exécutif (communiquée verbalement à l'auteur), 27 juillet 2017.

33 DPKO et DFS de l'ONU, « Examen des opérations de maintien de la paix ».

34 Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

Tableau 1. Liste des examens et évaluations indépendants (2017–2021)

Mission ³⁵	Entité requérante	Chef d'équipe indépendant	Conclusions ³⁶	Phase officielle
MANUA*	Résolution 2344 (2017)	Ján Kubiš	S/2017/696	Phase 1
MANUL	Secrétaire général	Jean-Marie Guéhenno	S/2017/726	
MINUA	Résolution 2367 (2017)	Anthony Banbury et Phillip Rawkins	S/2017/966	
BANUS	Secrétaire général	Stephen Cutts	S/2018/1149	Phase 2
BINUGBIS*	Resolution 2404 (2018)	João Honwana	S/2018/1086	
FISNUA	Secrétaire général	Martin Luther Agwai	S/2018/778	
FNUOD	Secrétaire général	Paolo Serra	S/2018/1088	
MINURSO	Secrétaire général	Diane Corner	S/2018/889	
MINUSCA	Secrétaire général	Juan Gabriel Valdés	S/2018/922	
MINUSMA	Secrétaire général	Ellen Løj	S/2018/541	
MINUSS	Secrétaire général	Kevin Kennedy	S/2018/143	
UNFICYP*	Résolution 2369 (2017)	Wolfgang Weisbrod-Weber	S/2017/1008	
BNUUA*	Secrétaire général	Said Djinnit	S/2020/1020 ³⁷	
MANUL	Résolution 2542 (2020)	Abdoulaye Bathily	S/2021/716	
MINUSS	Résolution 2514 (2020)	El-Ghassim Wane	S/2020/1224	
MONUSCO	Résolution 2463 (2019)	Youssef Mahoud	S/2019/842	
Somalia/ AMISOM ³⁸	Résolution 2520 (2020)	Carlos Alberto dos Santos Cruz	Présenté au Conseil de sécurité en janvier 2021	
UNOCA*	Déclaration présidentielle 2018/17	Ahmedou Ould-Abdallah	S/2019/625	
UNOWAS	Secrétaire général	Abdoulaye Bathily	S/2019/890	

35 La présence d'un astérisque dénote un examen dont on n'a pas demandé qu'il soit indépendant, mais pour lequel le Secrétariat a décidé de recruter un chef d'équipe externe.

36 Documents officiels de l'ONU dans lesquels le rapport a été reproduit en tout ou en partie ou a été résumé en tout ou en partie. L'examen de la mission Somalie/AMISOM (mené en Somalie) a été présenté au Conseil de sécurité en tant que document confidentiel, mais ses conclusions n'ont pas été résumées publiquement.

37 L'évaluation du BNUUA et du partenariat ONU-UA a été officiellement lancée en 2016 mais n'a commencé qu'à la fin de 2019. Le rapport la concernant a été présenté en septembre 2020. Voir : Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur le renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, et notamment sur les activités du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine*, document des Nations Unies S/2016/780, 13 septembre 2016, par. 57.

38 Le mandat confié par le Conseil de sécurité demandait que l'examen indépendant évalue « l'appui international à la sécurité globale en Somalie après 2021 ». Résolution 2520 du Conseil de sécurité de l'ONU (29 mai 2020), document des Nations Unies S/RES/2520, par. 38.

Figure 1. Comparaison des examens des missions de l'ONU en fonction de l'année de présentation (2013-2021)³⁹

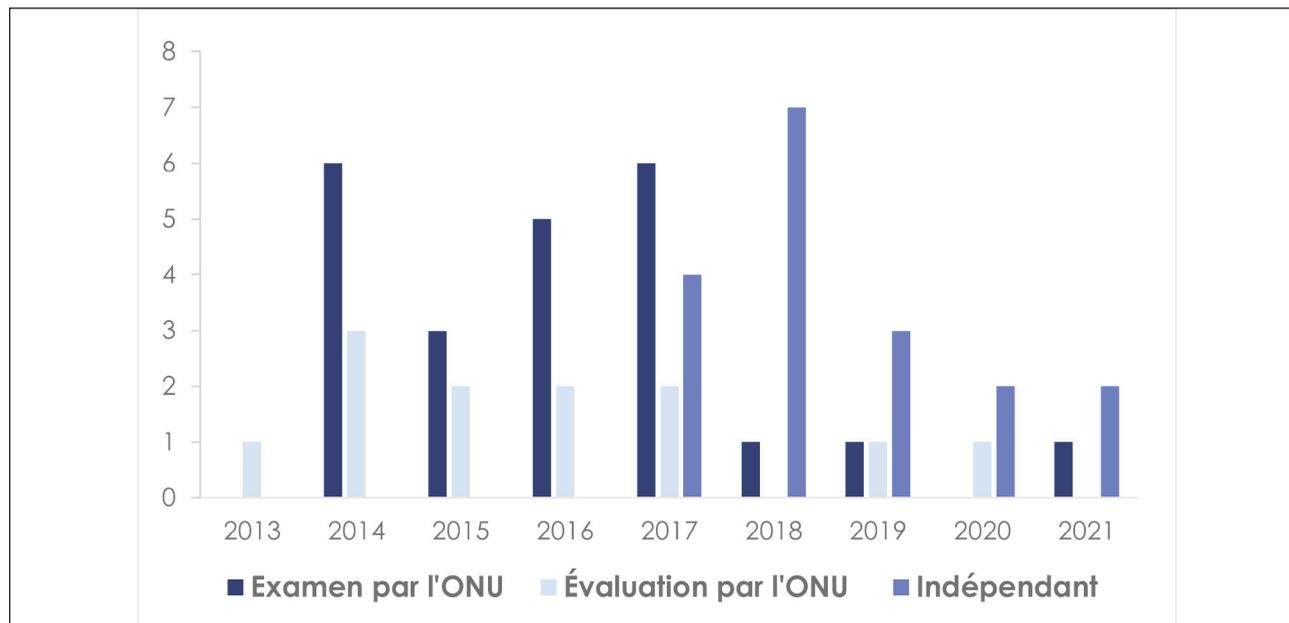
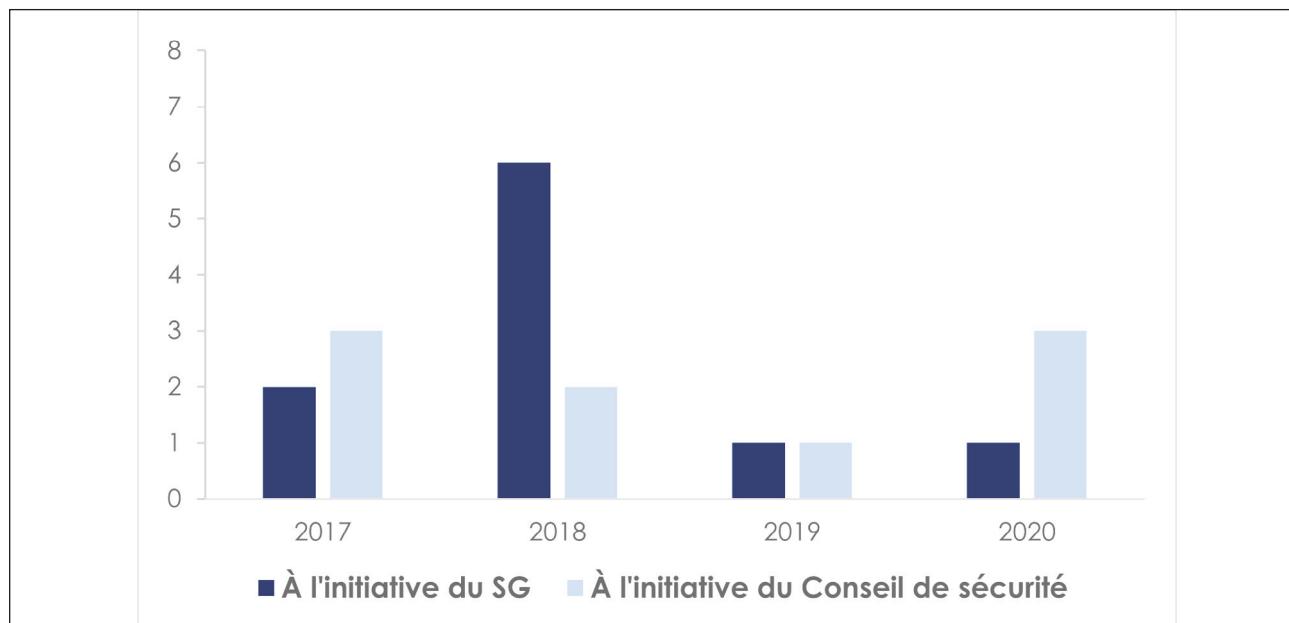


Figure 2. Examens indépendants des opérations de paix par l'entité requérante (2017-2020)⁴⁰



39 Selon l'année de présentation.

40 Selon l'année de présentation de la demande.

Encadré 1. Examen stratégique indépendant de la MINUSMA et apparition d'une dissension entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat

L'examen de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été un exercice hautement controversé en raison de désaccords politiques sur les propositions qu'il énonçait. Le rapport d'Ellen Løj proposait trois options pour l'avenir de la MINUSMA, dont deux allaient directement à l'encontre du principe consistant à charger la mission de soutenir vigoureusement les opérations antiterroristes non onusiennes au Mali. Différentes parties du Secrétariat et de la mission s'opposaient fermement à ces options et se préoccupaient des répercussions qui en résulteraient pour l'ONU si elles étaient adoptées. Ce rapport était également controversé parmi les membres du Conseil de sécurité, dont certains (y compris la France, qui est l'entité rédactrice des documents du Conseil relatifs au Mali) faisaient activement pression sur le Secrétaire général et le Secrétariat pour que la mission maintienne le cap qu'elle suivait alors et pour empêcher la diffusion du rapport⁴¹.

Compte tenu de ces pressions, le Secrétariat a présenté un résumé sélectif et inexact des recommandations de Mme Løj dans le rapport du Secrétaire général au Conseil : il n'a fait nulle part mention des deux options qui étaient en conflit avec ces intérêts politiques et, au lieu de cela, il a donné à penser que la troisième option était la principale recommandation de l'examen⁴². Les membres du Conseil de sécurité ont été mis au courant des divergences entre l'examen indépendant et le rapport du Secrétaire général, ce qui a envenimé les relations entre eux et le Secrétariat tout en portant atteinte à l'intégrité de l'examen. Cet incident a par la suite amené le Conseil à jouer un rôle plus proactif dans le processus d'examen indépendant pour lui permettre d'encourager la présentation de rapports complets.

Secrétariat, l'enjeu de cet affrontement étant la possibilité d'influer sur la perception des opérations de paix de l'ONU et sur leur contrôle. Les membres du Conseil (en particulier les pays auteurs des résolutions) ont commencé à mandater davantage d'examens indépendants, non seulement pour en rendre les conclusions plus transparentes, mais aussi pour exercer une influence plus concrète sur ces points de décision stratégiques.

Les examens effectués récemment ont dû être entrepris en tenant compte du contexte politique des missions correspondantes et de la dynamique de portée plus large caractérisant la relation entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat. Comme on le fera valoir plus loin, il serait possible, en faisant preuve d'une plus grande clarté quant aux objectifs et processus des examens (qu'ils soient dirigés par l'ONU ou soient indépendants) combinée à une posture de transparence adoptée par défaut pour tous les processus d'examen indépendant, de réduire les distinctions entrant en jeu quand il

s'agit de déterminer l'entité qui, avant toute autre considération, mandate un examen.

Caractéristiques du processus d'examen indépendant

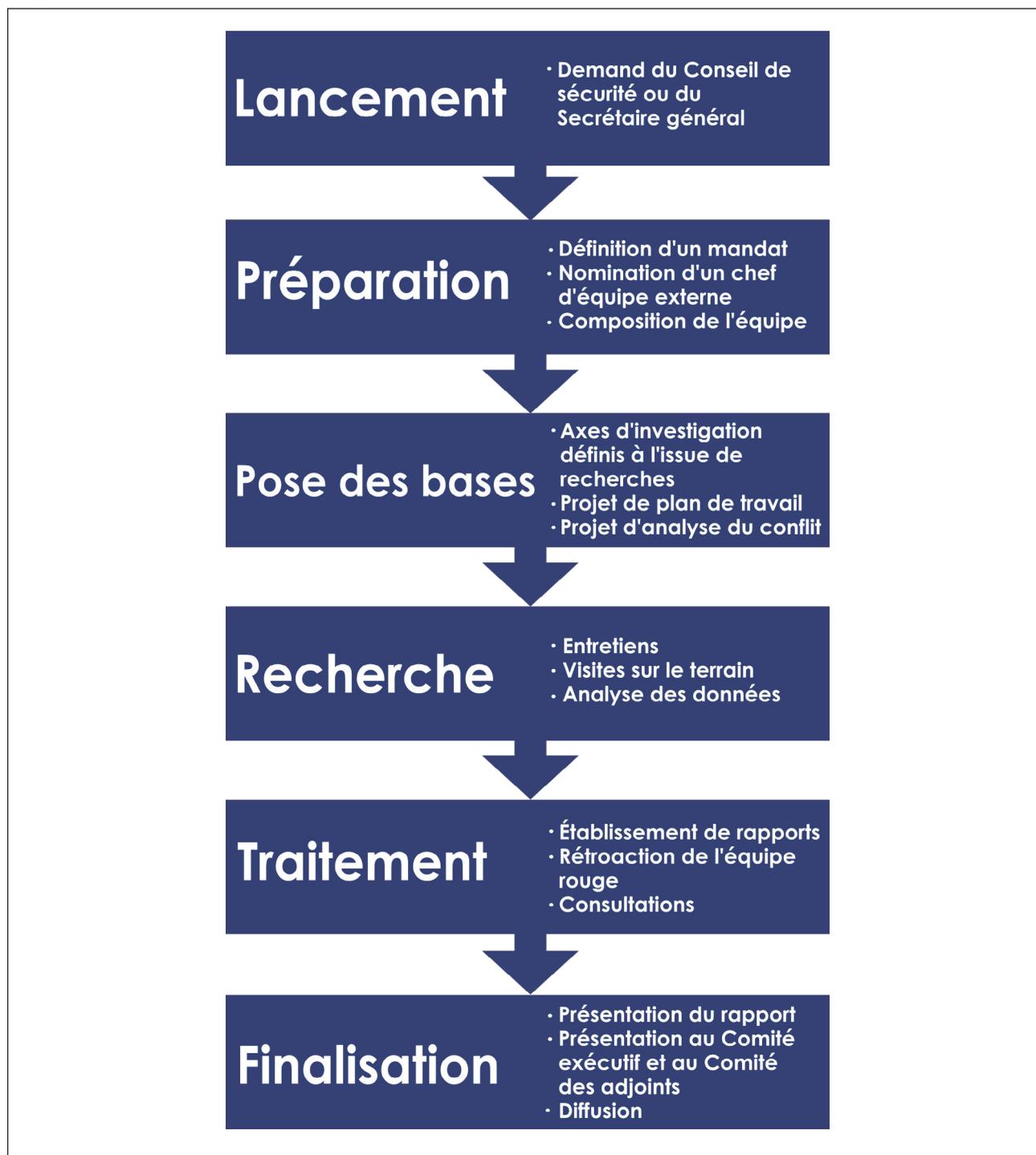
Bien que l'orientation principale de chaque examen indépendant dépende du mandat précis qui lui a été attribué et du contexte de la mission, les examens indépendants ont suivi une progression qui leur est commune à tous (voir Figure 3). Cette progression n'a pas toujours été structurée ni séquentielle en tous points. Certaines de ces phases se sont déroulées simultanément, et certains examens indépendants n'ont pas présenté toutes les caractéristiques qu'on pouvait retrouver chez la plupart d'entre eux.

Les examens indépendants sont entrepris à l'initiative du Secrétaire général ou du Conseil de sécurité (pour donner suite à une résolution ou à une déclaration présidentielle dans laquelle le Secrétaire

41 Aditi Gorur, « Case Study 5: The Political Strategy of the UN Peacekeeping Mission in Mali », dans « The Political Practice of Peacekeeping: How Strategies for Peace Operations Are Developed and Implemented », Adam Day, Aditi Gorur, Victoria K. Holt, et Charles T. Hunt, chefs de publication, Centre de recherche sur les politiques de l'Université des Nations Unies, 2020, p. 133; Entretien 2, ancien fonctionnaire de l'ONU, janvier 2021; Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 9, fonctionnaire de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 17, expert externe, février 2021; Entretien 18, expert externe, février 2021; Entretien 19, expert externe, mars 2021; Entretien 34, expert externe, mai 2021.

42 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, document des Nations Unies S/2018/542, 6 juin 2018, par. 64 à 72.

Figure 3. Caractéristiques du processus d'examen indépendant



général est prié de préparer un examen aux fins de sa présentation). La plupart des mandats confiés en vue de l'exécution d'un examen indépendant indiquent une date limite à respecter pour leur présentation (souvent fixée en fonction du renouvellement prochain du mandat de la mission)⁴³.

Le département chef de file de la mission, c'est-à-dire le DPO pour les opérations de maintien de la paix et le DPPA pour les MPS, est alors chargé de nommer un chef d'équipe externe, d'élaborer le mandat de l'examen et de repérer les sources de financement possibles. À certaines occasions, le Secrétaire général a pris l'initiative de nommer un chef d'équipe externe aux fins de l'exécution d'un examen stratégique prévu au calendrier (p. ex., dans le cas des examens du BRENUAC et du BNUUA). Après la tenue de consultations informelles entre le département chef de file et le Cabinet du Secrétaire général, ledit département communique officiellement au Secrétaire général le nom du chef d'équipe proposé et le projet de mandat⁴⁴. En l'absence de points de désaccord majeurs, le Cabinet du Secrétaire général répond par l'affirmative et confirme officiellement que l'examen va avoir lieu. À ce stade, le département chef de file de la mission, souvent en consultation avec le chef d'équipe, commence à contacter d'autres départements de l'ONU en vue de désigner les représentants qui participeront à l'examen.

Une fois constituée, l'équipe d'examen est priée de définir des champs d'investigation (c'est-à-dire des questions sur lesquelles porteront les recherches), ainsi que des produits tels qu'une analyse du conflit, une étude documentaire de la mission et un projet de plan de travail. L'équipe bénéficie de mises au courant qui lui sont fournies par le bureau principal de la mission intégré à la structure régionale commune DPO-DPPA (une équipe

opérationnelle intégrée ou le bureau régional). Pour soutenir ce processus, des organisations externes telles que le Conflict Prevention and Peace Forum (Forum sur la prévention des conflits et la paix) du Social Science Research Council (Conseil de recherche en sciences sociales) peuvent organiser des tables rondes à huis clos pour l'équipe d'examen avec la participation d'experts et universitaires possédant des connaissances spécialisées sur le pays ou la région d'accueil⁴⁵.

Une grande partie des activités des équipes d'examen consiste en recherches qualitatives. Elles examinent les documents, analyses et rapports des missions et ont des entrevues avec une vaste gamme de fonctionnaires de l'ONU, de parties prenantes nationales et de partenaires internationaux. Au plus fort de la pandémie de COVID-19, les équipes d'examen n'ont pas été en mesure de se déplacer et ont dû se contenter de tenir des réunions par vidéo-téléconférence⁴⁶.

Bien que les méthodologies axées sur des entrevues fassent partie des pratiques standard utilisées à l'ONU, la série d'examens indépendants mandatés par le Secrétaire général en 2017 et 2018 s'est distinguée par deux caractéristiques innovantes qui sont désormais des composantes déterminantes de ces processus⁴⁷. La première de ces caractéristiques est l'intégration systématique d'une analyse quantitative pour « servir de complément à la somme de données probantes servant de base aux options décisionnelles à définir »⁴⁸. Cette pratique avait été instaurée, en partie, pour donner suite à une demande du Conseil de sécurité formulée en vue de « veiller à ce que les flux de données ... soient centralisés pour améliorer l'analyse et l'évaluation des opérations »⁴⁹. La deuxième caractéristique est la pratique consistant à constituer des « équipes rouges », qui ont été utilisées par la grande majorité des auteurs d'examens indépendants pour mettre à l'essai le processus

43 La demande formulée par le Conseil de sécurité en vue de l'évaluation du BNUUA et du partenariat ONU-UA ne comportait aucune indication d'une date limite.

44 Entretien 2, ancien fonctionnaire de l'ONU, janvier 2021; Entretien 35, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

45 Social Science Research Council, « Overview », consultable à l'adresse www.ssrc.org/cppf/conflict-prevention-and-peace-forum/the-uns-think-bridge/.

46 L'examen de la MINUSS, mené sous la direction d'El-Ghassim Wane, et celui de l'AMISOM/Somalie, sous la direction de Carlos Alberto dos Santos Cruz, ont eu lieu entièrement par l'entremise de plateformes de vidéo-téléconférence (VTC). L'examen de la MANUL, mené sous la direction d'Abdoulaye Bathily, a été réalisé en utilisant un modèle hybride composé d'éléments dont une partie ont permis à certains des membres de l'équipe de participer à une mission conduite en Lybie, tandis que d'autres ont participé par VTC.

47 L'examen de l'UNFICYP a été mené sous la direction d'un chef d'équipe externe, mais il ne comprenait aucune composante de type « analyse des données » et ne prévoyait pas la mise en place d'une équipe rouge.

48 DFS de l'ONU, « Peacekeeping Review Analytics: Analytics Support Team—Overview » (document conservé dans les dossiers de l'auteur), octobre 2017; Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

49 Résolution 2378 du Conseil de sécurité de l'ONU (20 septembre 2017), document des Nations Unies S/RES/2378, par. 13.

d'examen en contestant la validité de ses hypothèses, éléments de preuve, analyses et recommandations⁵⁰. Chaque équipe rouge comprend de trois à six personnes dont certaines sont des fonctionnaires de l'ONU, et d'autres non.

Les rapports sont rédigés et finalisés par les équipes d'examen, puis présentés au Secrétariat. Le rapport final est tout d'abord transmis au département d'origine de la mission, après quoi le Secrétaire général adjoint qui le dirige le présente au Secrétaire général, en y joignant une lettre d'accompagnement qui expose le point de vue de son département sur les recommandations contenues dans le rapport indépendant. Les chefs d'équipe indépendants informent ensuite le Comité exécutif et le Comité des adjoints de l'ONU, puis participent à un bref débat sur les conclusions et recommandations du rapport.

La diffusion est la dernière étape du processus d'examen indépendant. La plupart des examens restent confidentiels au sein du Secrétariat de l'ONU; le Secrétaire général ne fournit qu'un résumé de l'examen et de ses recommandations au Conseil de sécurité dans un rapport ou une lettre à caractère officiel. Si le rapport est transmis dans son intégralité au Conseil de sécurité, le Secrétaire général lui adresse également une lettre d'accompagnement qui reflète l'évaluation des conclusions et recommandations du rapport effectuée par l'ONU.

Évaluation des données d'expérience acquises par l'ONU à la suite des examens indépendants

Bien que les examens indépendants des opérations de paix de l'ONU soient similaires en apparence, chacun d'entre eux présente des caractéristiques

déterminées par des forces politiques et des variables opérationnelles distinctes. La section qui suit analyse les données d'expérience acquises par l'ONU à la suite des examens indépendants en fonction des différentes phases qu'ils ont comportées.

Motivations et mandats : Pourquoi entreprendre un examen indépendant?

Si la fréquence à laquelle des examens indépendants sont entrepris augmente sans cesse, c'est parce qu'ils offrent la possibilité de combiner une analyse rigoureuse avec des échanges de vues crédibles et indépendants sur des questions politiques sensibles.

Si la fréquence à laquelle des examens indépendants sont entrepris augmente sans cesse, c'est parce qu'ils offrent la possibilité de combiner une analyse rigoureuse avec des échanges de vues crédibles et indépendants sur des questions politiques sensibles. La mesure dans laquelle

chacune de ces motivations justifie la mise en chantier d'un examen indépendant varie d'un cas à l'autre. Il est nécessaire de comprendre l'interaction entre ces motivations et les objectifs assignés à chaque examen pour évaluer avec précision son impact potentiel.

Motivations justifiant la réalisation d'examens indépendants

Sous leur forme la plus ambitieuse, les examens indépendants encouragent les États Membres de l'ONU et le Secrétariat à évaluer en toute franchise l'orientation stratégique d'une mission et les résultats qu'elle produit. Ils donnent lieu à des échanges de vues à des points de décision stratégiques compris dans le cycle de vie d'une mission qui ne sont pas nécessairement ancrés dans le cycle de présentation de rapports du Conseil de sécurité. Ils transmettent directement des conseils au Secrétaire général et permettent de dégager une « réaction instinctive » sur les hypothèses de base servant à justifier l'intervention de l'ONU dans un pays ou une région⁵¹. Les examens indépendants complètent également les délibérations formelles qui ont lieu à l'ONU, en contournant les négociations bureaucratiques dont s'inspirent la plupart

50 Cabinet du Secrétaire général, « Red-Teaming Exercise ToR » (document conservé dans les dossiers de l'auteur), juin 2019; Entretien 17, expert externe, février 2021; Entretien 18, expert externe, février 2021; Entretien 19, expert externe, mars 2021.

51 Entretien 17, expert externe, février 2021.

Encadré 2. Examens indépendants thématiques des opérations de paix de l'ONU

Bien que cela dépasse le cadre de la présente étude, l'ONU a régulièrement commandé des examens indépendants (ou externes) portant sur des questions thématiques liées aux opérations de paix⁵². Bien que les examens précédents (tels que le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies [rapport Brahimi] ou le rapport HIPPO) aient essentiellement porté sur des questions globales liées aux opérations de paix de l'ONU, des études récentes ont examiné de plus près des questions thématiques précises. Ces études ont varié compte tenu de leur portée et de leur ambition, mais elles sont néanmoins révélatrices de la forte tendance que suit l'ONU en vue de compléter ses analyses internes par des apports externes.

Le rapport intitulé « Améliorer la sécurité des soldats de la paix des Nations Unies » (connu sous le nom de Rapport Cruz et publié en décembre 2017) est le plus connu de ces examens⁵³. Rédigé sous la direction du lieutenant-général Carlos Alberto dos Santos Cruz, ce rapport a analysé les raisons pour lesquelles le nombre des cas de décès de militaires et d'agents de police affectés à des missions de maintien de la paix était en hausse et a proposé des recommandations sur les mesures que l'organisation pouvait prendre pour inverser cette tendance⁵⁴. Cet examen a suscité un intérêt considérable pour cette question parmi les hommes et femmes politiques, de même que chez les responsables de haut niveau⁵⁵.

Un deuxième rapport, intitulé « Review of Peacekeeping Responses in Four Critical Missions » (Examen des interventions de maintien de la paix dans quatre missions critiques), a analysé la manière dont les quatre plus vastes opérations de maintien de la paix menées par l'ONU (MONUSCO, MINUSCA, MINUSS et MINUSMA) ont exécuté leurs mandats de protection des civils. Rédigé sous la direction de l'ancien Sous-Secrétaire général de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix, El-Ghassim Wane, ce rapport contenait des évaluations multidimensionnelles des défis, possibilités et dilemmes auxquels ces missions sont confrontées lorsqu'elles entreprennent des activités visant à protéger les civils dans des environnements complexes et dangereux⁵⁶.

Un troisième rapport, rédigé de nouveau sous la direction de Santos Cruz, a évalué la façon dont la MONUSCO avait réagi aux nombreuses attaques ciblant des civils dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu en République démocratique du Congo (RDC). Il a examiné avec une attention toute particulière la performance de la Brigade d'intervention de la force (BIF) pendant une courte période⁵⁷. Le statut de cette évaluation effectuée au sein de l'ONU n'est pas clairement défini : bien qu'on l'ait qualifiée « d'évaluation indépendante », elle présentait une forte ressemblance avec un examen spécial mené par une opération de maintien de la paix⁵⁸.

Bien que ces examens aient été entrepris à l'initiative du Secrétaire général, l'étude thématique indépendante la plus récente a été menée pour faire suite à une demande formulée par le Conseil de sécurité. Dans sa déclaration présidentielle de mai 2021 sur la sécurité et la sûreté des agents de maintien de la paix de l'ONU, le Conseil a commandé un examen stratégique indépendant des « mesures prises par les opérations de maintien de la paix quant aux engins explosifs improvisés, en évaluant les capacités et les mesures nécessaires pour mieux atténuer cette menace »⁵⁹. Cette étude est encore en cours à la date de publication du présent rapport.

52 Au nombre des principaux rapports publiés avant 2017, il convient de citer celui présenté par le Groupe d'experts sur les technologies et l'innovation au service des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (2014) et le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (2015).

53 Carlos Alberto dos Santos Cruz, William R. Phillips et Salvador Cusimano, « Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business » (Amélioration de la sécurité des Casques bleus de l'ONU : nous devons changer la façon dont nous menons nos activités), ONU, 19 décembre 2017.

54 Carlos Alberto dos Santos Cruz, « Cruz on His Report: Q&A with Carlos Alberto dos Santos Cruz », entretien mené par l'*Observatoire mondial de l'IPI*, 12 mars 2018.

55 Opérations de maintien de la paix de l'ONU, « Action Plan to Implement the Report on Improving Security of Peacekeepers » (Plan d'action en vue de la mise œuvre du rapport sur l'amélioration de la sécurité des Casques bleus), avril 2018.

56 El-Ghassim Wane et autres, « Review of Peacekeeping Responses in Four Critical Missions » (document conservé dans les dossiers de l'auteur), ONU, mars 2021.

57 Carlos Alberto dos Santos Cruz, « Independent Assessment of MONUSCO's Response to Recent Attacks Against Civilians in Béni Area, Democratic Republic of the Congo » (Évaluation indépendante de la réaction de la MONUSCO aux attaques récentes ciblant les civils dans la région de Béni, République démocratique du Congo), ONU, 21 janvier 2020.

58 Namie Di Razza, « The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping: Special Investigations Factsheet » (Le système de responsabilisation instauré pour assurer la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU : fiche de données sur les examens spéciaux), International Peace Institute, décembre 2020, p. 5.

59 Conseil de sécurité de l'ONU, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité*, document des Nations Unies S/PRST/2021/11, 24 mai 2021.

des rapports émanant d'instances onusiennes.

Ils constituent également l'une des rares voies officielles qui existent au sein de l'ONU pour présenter des évaluations écrites indépendantes⁶⁰. Comme leurs conclusions sont diffusées au sein de l'ONU, ou au moins reflétées dans les documents officiels qu'elle publie, les examens indépendants se distinguent par un degré de légitimité dont ne peuvent se prévaloir les rapports rédigés par des universitaires ou d'autres études externes. Cette légitimité donne à tous les États Membres la possibilité, s'ils le souhaitent, de réagir officiellement aux examens, de sorte que le potentiel d'appropriation par un plus grand nombre de pays s'en trouve augmenté⁶¹.

Mais même s'il est vrai que les membres du Conseil de sécurité et les fonctionnaires de l'ONU sont d'accord pour reconnaître que les examens indépendants sont utiles, ils ne sont pas d'accord sur leurs objectifs précis ou leurs effets potentiels. Des examens indépendants ont été ordonnés par des entités onusiennes différentes qui poursuivaient des objectifs politiques différents, et à différents points du cycle de vie d'une mission. Ces motivations ne s'excluent pas mutuellement étant donné qu'un examen indépendant peut poursuivre simultanément des objectifs multiples.

Cinq grandes motivations ressortent des 19 examens indépendants qui ont été réalisés jusqu'à présent :

- **Évaluer l'orientation d'une opération de paix :** Certains examens ont été motivés par le désir d'évaluer de manière globale une opération de paix des Nations Unies. Les examens indépendants ont été considérés comme des outils utiles pour évaluer l'orientation stratégique d'une mission, remettre en question les hypothèses formulées pour justifier ses priorités et son déploiement, et déterminer ses résultats et ses effets. Les

examens de huit opérations de maintien de la paix mandatés par le Secrétaire général entre 2017 et 2018 entrent sans aucun doute dans cette catégorie. Dans un autre exemple, l'examen du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) mené en 2019 a visé à déterminer si ce bureau régional était correctement positionné pour s'occuper de questions à résoudre tant en Afrique de l'Ouest que dans la région du Sahel considérée au sens large. De même, l'examen indépendant du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) et de la coopération ONU-UA a pris en compte l'expansion rapide du partenariat depuis 2010 et a reflété le désir de faire en sorte que l'ONU réponde à « l'évolution de ses exigences »⁶².

- **Réorienter le soutien de l'ONU à la suite de changements importants survenus sur le terrain :** D'autres examens ont été demandés pour permettre de mieux comprendre si (ou comment) une mission devait réagir à une altération des conditions de sécurité ou à l'évolution des processus politiques dans un pays ou une région d'accueil. Par exemple, la demande formulée en vue de la réalisation d'un examen indépendant de la Mission d'appui des Nations Unies en Lybie (MANUL) en 2020 a été en partie motivée par le désir de recalibrer ses objectifs suite à la conclusion de la Conférence de Berlin sept mois plus tôt et par les demandes émanant de parties qui exhortaient l'ONU à assumer la responsabilité d'une surveillance du cessez-le-feu⁶³. L'examen de la mission de l'ONU au Mali (MINUSMA), mené en 2018, et l'examen du soutien international à fournir à la Somalie en matière de sécurité, entrepris en 2020, ont été en partie motivés par la détérioration des conditions de sécurité dans ces pays⁶⁴.
- **Rassembler les éléments destinés à servir de**

60 Au nombre des autres voies, il convient de mentionner les rapports de comités d'experts, les lettres adressées aux présidents du Conseil de sécurité et diffusées par eux, et les procès-verbaux des séances d'information du Conseil de sécurité de l'ONU auxquelles d'autres personnes assistent afin de participer aux débats.

61 Entretien 32, diplomate représentant un État Membre, mai 2021.

62 Résolution 2320 du Conseil de sécurité de l'ONU (18 novembre 2016), document des Nations Unies S/RES/2320, par. 11.

63 Résolution 2542 du Conseil de sécurité de l'ONU (15 septembre 2020), document des Nations Unies S/RES/2542, par. 5 i) et ii); Entretien 43, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

64 Par sa résolution 2520 (2020), le Conseil de sécurité a demandé au Secrétaire général de « procéder à une évaluation indépendante, d'ici au 10 janvier 2021, en vue de lui présenter des options relatives à l'appui international à la sécurité globale en Somalie après 2021 ». Cette résolution a également renouvelé le mandat confié par le Conseil de sécurité de l'ONU à la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM). Document des Nations Unies S/RES/2520, par. 38.

base à la reconfiguration d'une mission : Des examens indépendants ont été demandés pour faciliter la tenue de débats sur la possibilité d'entreprendre un processus de transition ou de conclusion d'une mission. Le Secrétariat et les membres du Conseil ont des intérêts bien établis à protéger lorsqu'il s'agit de maintenir, d'adapter ou de conclure une mission, et ils ont considéré que des apports de l'extérieur constituaient de précieuses ressources supplémentaires auxquelles il convenait d'avoir recours pour faire progresser les débats intrinsèquement subjectifs qui s'engageaient sur ces questions. L'examen indépendant de la MANUI a été mandaté pour évaluer la structure, les effectifs et les ressources de la mission en vue d'établir une synergie entre elle et l'équipe de pays des Nations Unies⁶⁵. Des examens de la mission entreprise en RDC (MONUSCO) et de celle menée en Guinée-Bissau (BINUGBIS) ont été motivés par le désir du Conseil de modifier l'ordre de priorité des tâches confiées à ces missions et d'étudier la possibilité de les reconfigurer.

- **Gérer les clivages politiques au sein du Conseil de sécurité :** Dans certains cas, les membres du Conseil ont mandaté des examens indépendants à titre de compromis lorsqu'ils ne pouvaient pas parvenir à un consensus sur les modifications à apporter aux priorités ou à l'empreinte d'une mission. Les membres du Conseil ont mandaté certains examens indépendants pour désamorcer des situations préoccupantes, gagner du temps pour permettre la poursuite de négociations, ou étayer leurs propres programmes politiques. Par exemple, la demande formulée pour qu'ait lieu un deuxième examen indépendant de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) en 2020 est le fruit de débats politiques menés au sein du Conseil sur les priorités stratégiques de la mission et sur la fermeture potentielle des sites de protection des civils qu'elle gérait, dans un contexte d'évolution rapide de la dynamique du conflit⁶⁶.

- **Ouvrir un espace politique au sein de l'ONU :** Les examens mandatés par le Secrétaire général ont également été utilisés pour aider à naviguer dans des débats internes sur des questions sensibles. Les examens indépendants peuvent permettre de formuler des compromis politiques sur des questions stratégiques sensibles en évitant aux parties en cause de se laisser obnubiler par les intérêts bureaucratiques qu'elles croient devoir défendre à tout prix au sein d'une mission ou au siège. Ils peuvent également permettre à différentes parties de l'organisation de mettre à l'épreuve de manière crédible le statu quo d'une mission sans s'engager immédiatement à apporter des changements importants. Cette tendance reflète en partie la souplesse des MPS et donne une idée de la marge de manœuvre politique comparative qui existe au sein du Conseil lorsqu'il s'agit de reconfigurer leur mandat et d'en redéfinir les priorités.

Mandat des examens indépendants

Des motivations diverses (et qui se recoupent souvent) ont amené le Conseil de sécurité et le Secrétaire général à confier une vaste gamme de tâches de fond et opérationnelles aux équipes chargées des examens indépendants. Les opérations de maintien de la paix et les MSP représentent elles-mêmes des catégories étendues qui englobent des missions caractérisées par des mandats de fond, des structures et des contextes politiques différents. L'utilisation d'un même outil de type général pour l'exécution d'examen indépendants, que ce soit dans le cas des opérations de maintien de la paix ou des MSP, a fait apparaître des différences importantes dans la façon dont les examens ont été mis en pratique. Ces différences ont été rendues possibles par la souplesse inhérente à cette pratique, ainsi que par l'adoption d'une approche déterminée en fonction du contexte.

Par exemple, certains examens ont eu tendance à accorder la prépondérance à une analyse de l'approche stratégique adoptée par la mission à l'égard des processus politiques nationaux (comme

⁶⁵ Document des Nations Unies S/RES/2367, par. 7.

⁶⁶ Entretien 36, ancien fonctionnaire de l'ONU, mai 2021; Entretien 41, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

dans le cas des examens de la MINUSMA et de la MINUSCA). D'autres ont visé à mieux définir les priorités à privilégier dans le mandat des missions dans le contexte des efforts déployés à l'échelle de l'ONU tout entière (p. ex., les examens du BRENAC et du BNUUA). Certains examens ont consacré moins d'attention aux questions stratégiques, pour se concentrer plutôt sur des enjeux opérationnels et des considérations liées aux résultats (p. ex., les examens portant sur la mission de l'ONU au Sahara occidental et le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie).

Les examens mandatés par le Conseil ont eu une portée particulièrement vaste (voir Tableau 2). Parfois, le Conseil a demandé à des équipes d'examen indépendant de préparer des évaluations globales de la dynamique de paix et de sécurité dans le pays d'accueil, comme le montrent les mandats attribués aux fins de l'examen de la MONUSCO, de la MINUSS et de l'appui international fourni à la Somalie en matière de sécurité⁶⁷. À d'autres moments, et parfois en combinaison avec des demandes de portée très vaste, le Conseil a demandé que des recommandations détaillées soient formulées : les examens indépendants de la MANUA et de la MANUI devaient aboutir à des évaluations de l'effectif, de la structure et des dotations en ressources de ces missions, tandis que l'équipe chargée de l'examen de la MONUSCO avait pour mandat de définir des critères de référence et des indicateurs pour une stratégie de retrait de la mission.

Une comparaison des motivations justifiant la réalisation d'examens indépendants et les mandats

Des motivations diverses (et qui se recoupent souvent) ont amené le Conseil de sécurité et le Secrétaire général à confier une vaste gamme de tâches de fond et opérationnelles aux équipes chargées des examens indépendants.

qui leur sont associés fait apparaître trois tendances supplémentaires. En premier lieu, l'ONU est réticente à mandater un examen indépendant quand il n'y a que peu de place pour une réflexion stratégique. Les missions qui n'ont pas fait l'objet d'un examen indépendant soit se déroulent dans des contextes figés, soit sont associées à des mandats comparativement rigides⁶⁸. Les clivages géopolitiques se produisant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Conseil de sécurité rendent souvent difficile, sinon impossible, tout débat sur un recalibrage stratégique, sans parler de la mise en œuvre d'un processus de cette nature⁶⁹. De telles contraintes ne minimisent pas l'utilité potentielle des examens indépendants portant sur la stratégie et les résultats de ces missions, mais la réduction de la marge de manœuvre disponible pour permettre un engagement politique réduit à néant le principal facteur conférant une valeur ajoutée au processus d'examen indépendant.

En second lieu, les mandats de procéder à des examens d'opérations de maintien de la paix ont suivi une évolution légèrement différente de celle qu'on a pu observer dans le cas de l'examen des MPS. Onze examens indépendants ont porté sur des opérations de maintien de la paix, et huit sur des MPS. Dans une certaine mesure, les examens de ces deux types d'opérations de paix ont pris les aspects stratégiques et opérationnels en compte. Mais alors que les examens officiels des opérations de maintien de la paix menés en 2017 et 2018 ont porté essentiellement sur un objectif qui est resté relativement cohérent, ceux qui ont concerné les opérations de maintien de la paix mandatées à partir de 2019 ont posé des questions stratégiques beaucoup plus larges⁷⁰. Les mandats

67 Par sa résolution 2514 (2020), le Conseil de sécurité a demandé de procéder à des évaluations des « menaces contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud et a formulé des recommandations détaillées en vue d'une reconfiguration possible du mandat de la MINUSS ». Résolution 2514 du Conseil de sécurité (12 mars 2020), document des Nations Unies S/RES/2514, par. 39. Par sa résolution 2463 (2019), le Conseil a demandé qu'il soit procédé à un examen « permettant d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité en RDC et dans lequel sera énoncé un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif pour la MONUSCO ». Résolution 2463 du Conseil de sécurité de l'ONU (29 mars 2019), document des Nations Unies S/RES/2463, par. 45. Par sa résolution 2520 (2020), le Conseil a demandé que l'examen « présente des options relatives à l'appui international à la sécurité globale en Somalie après 2021, y compris le rôle de l'ONU, de l'Union africaine et des partenaires internationaux ». Document des Nations Unies S/RES/2520, par. 38.

68 Il s'agit notamment des missions de l'ONU menées en Inde et au Pakistan (UNMOGIP), dans la zone des Hauteurs du Golan (FNUOD), au Liban (UNSCOL) et au Kosovo (MINUK), ainsi que des activités de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) au Moyen-Orient et du Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale (UNRCCA).

69 Voir Security Council Report, « Jammu and Kashmir Consultations », 15 août 2019.

70 Les examens officiels menés en 2017 et 2018 ont été mandatés pour « évaluer la portée du mandat, les conditions à remplir pour assurer une mise en œuvre satisfaisante du mandat, ainsi que son opérationnalisation, en vue de recommander des ajustements au Conseil de sécurité ». « Secrétaires généraux adjoints chargés des opérations de maintien de la paix et de l'appui aux missions, « Examen des opérations de maintien de la paix », 2 octobre 2017.

Tableau 2. Passages des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU mandatant des examens indépendants (2017-2021)

Resolution du Conseil de sécurité	Thème principal	Texte de la résolution
Résolution 2344 (2017) (par. 7)	MANUA (Afghanistan)	« Prie le Secrétaire général, conformément aux meilleures pratiques, de procéder à un examen stratégique de la MANUA, des tâches qui lui sont confiées, des priorités définies et des ressources correspondantes, d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la Mission pour tirer le meilleur parti de la division du travail et de la configuration de la Mission pour coopérer de manière plus efficace avec d'autres organismes des Nations Unies. »
Résolution 2367 (2017) (par. 7)	MANUI (Iraq)	« Demande au Secrétaire général de procéder, d'ici au 15 octobre 2017, à une évaluation externe indépendante de la structure et des effectifs de la Mission, des ressources qui lui sont allouées, de ses priorités et des domaines où elle jouit d'avantages comparatifs et de synergies avec d'autres entités des Nations Unies, afin qu'elle et l'équipe de pays des Nations Unies soient à même de s'acquitter des tâches qui leur ont été prescrites de la manière la plus appropriée et la plus efficace possible. »
Résolution 2369 (2017) (par. 12)	UNFICYP (Chypres)	« Prie le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique de la Force qui visera essentiellement à établir des conclusions et recommandations concernant la manière optimale de structurer la Force aux fins de l'exécution de son mandat actuel, en se fondant exclusivement sur une évaluation factuelle rigoureuse de l'impact de ses activités. »
Résolution 2404 (2018) (par. 28)	BINUGBIS (Guinée-Bissau)	« Prie... le Secrétaire général de lui présenter son évaluation de la Mission, y compris différentes options concernant une restructuration possible de la présence de l'ONU dans le pays et une nouvelle hiérarchisation des tâches. »
Déclaration présidentielle 2018/17	BRENUAC (Afrique centrale)	« Prie le Secrétaire général de soumettre le mandat et les activités du BRENUAC à un examen stratégique et de formuler des recommandations sur les points à améliorer, notamment en ce qui concerne la cohérence des activités du système des Nations Unies dans les pays relevant du mandat du BRENUAC et la réorientation ou le renouvellement des priorités d'action de ce dernier. »
Résolution 2463 (2019) (par. 45)	MONUSCO (République démocratique du Congo)	« [Prie] le Secrétaire général, conformément aux meilleures pratiques, de procéder à un examen stratégique indépendant de la MONUSCO permettant d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité en RDC et dans lequel sera énoncé un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif, dont les résultats seront présentés au Conseil de sécurité, au plus tard le 20 octobre 2019, et qui comprendra notamment : i) Une évaluation, en consultation avec le Gouvernement congolais, les organismes des Nations Unies, les États Membres, les organisations régionales et des experts indépendants, en vue de déterminer si toutes les tâches prescrites, les priorités et les ressources connexes sont toujours pertinentes; ii) Des recommandations, élaborées en

Résolution du Conseil de sécurité	Thème principal	Texte de la résolution
		consultation avec le Gouvernement congolais, les organismes des Nations Unies, les États Membres, des organisations régionales et des experts indépendants, visant à définir des objectifs et indicateurs réalistes, pertinents et clairement mesurables, qui seront assorties de délais indicatifs de mise en œuvre, l'accent étant mis sur l'accroissement des capacités du Gouvernement congolais et de l'équipe de pays des Nations Unies pour leur permettre d'absorber les tâches précédemment dévolues à la MONUSCO; [et] iii) Des options pour adapter la future configuration des composantes civile, policière et militaire de la MONUSCO, notamment en réduisant les effectifs de la force et de la présence civile, conformément aux priorités de la Mission pendant la mise en œuvre du plan de retrait et des objectifs et indicateurs. »
Résolution 2514 (2020) (par. 39)	MINUSS (Soudan de Sud)	« Prie le Secrétaire général de procéder, conformément aux meilleures pratiques, à un examen stratégique indépendant de la MINUSS et de le communiquer au Conseil de sécurité, au plus tard le 15 décembre 2020, afin d'évaluer les menaces contre la paix et la sécurité au Soudan du Sud et de formuler des recommandations détaillées en vue d'une reconfiguration possible du mandat de la MINUSS et de ses composantes civile, militaire et de police, afin de tenir compte de l'évolution du processus de paix, sur la base de consultations élargies, y compris, sans s'y limiter, en ce qui concerne les organes du Gouvernement de transition compétents et les acteurs humanitaires et du développement et les organisations de la société civile. »
Résolution 2520 (2020) (par. 38)	Somalie / AMISOM	« Demande au Secrétaire général de procéder à une évaluation indépendante, d'ici au 10 janvier 2021, en vue de présenter au Conseil de sécurité des options relatives à l'appui international à la sécurité globale en Somalie après 2021, y compris le rôle de l'ONU, de l'Union africaine et des partenaires internationaux, et après avoir consulté le Gouvernement fédéral somalien, l'Union africaine et les partenaires internationaux sur leurs vues respectives. »
Résolution 2542 (2020) (par. 5)	MANUL (Libye)	« Prie le Secrétaire général, conformément aux meilleures pratiques, de procéder à un examen stratégique indépendant de la MANUL qui comportera les éléments ci-après, et d'en rendre compte au Conseil de sécurité, au plus tard le 31 juillet 2021 :i) une évaluation et des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la structure globale de la MANUL, la hiérarchisation des tâches et la capacité et l'efficacité du personnel, notamment en ce qui concerne la médiation et la gestion du processus de paix; [et] ii) une évaluation plus approfondie des options qui permettraient d'assurer une surveillance efficace du cessez-le-feu sous les auspices de l'ONU, y compris des recommandations supplémentaires si nécessaire. »

prévus pour les examens des MPS ont concerné des questions de portée plus étroite que ceux attribués pour les opérations de maintien de la paix. Cette tendance reflète en partie la marge de manœuvre politique comparative prévue dans le cas des MPS pour leur permettre de reconfigurer leur mandat et d'en rehiérarchiser les priorités.

Et en troisième lieu, les mandats des examens indépendants ne portent pas systématiquement sur les aspects stratégiques et opérationnels. Certaines personnes qui ont participé à des examens indépendants ont fait preuve de prudence lorsqu'il s'est agi d'accorder une attention particulière à l'affectation des ressources. Elles ont estimé qu'il valait mieux confier le soin d'examiner cette question aux instances chargées des processus internes de l'ONU, telles que les missions d'évaluation technique, en particulier compte tenu du fait que c'est à l'Assemblée générale qu'il appartient de déterminer le financement des activités de maintien de la paix⁷¹. Les demandes formulées par le Conseil de sécurité pour que les examens indépendants se concentrent sur ces questions peuvent créer des tensions. Suite à des processus d'examen indépendant dans lesquels l'Assemblée générale a joué un rôle limité, des fonctionnaires du Secrétariat ont constaté qu'il leur était difficile de justifier d'importantes modifications apportées aux processus budgétaires d'une mission lors de leur comparution devant la Cinquième Commission⁷².

D'autres ont souligné qu'il était utile d'avoir recours à des examens indépendants pour solliciter des évaluations distinctes des résultats et de la fonctionnalité des missions, en faisant remarquer que ces questions sont indissociables de la façon dont une mission prend ses décisions stratégiques. En exprimant un point de vue externe sur les

La réduction de la marge de manœuvre disponible pour permettre un engagement politique réduit à néant le principal facteur conférant une valeur ajoutée au processus d'examen indépendant.

résultats d'une mission, un examen indépendant peut introduire un niveau de responsabilité supplémentaire qui réduit les répercussions des décisions prises par les États Membres par l'entremise de la Cinquième Commission et d'autres instances bilatérales⁷³.

Indépendance, crédibilité et choix du chef d'équipe le plus qualifié

La crédibilité fait partie intégrante de tout examen indépendant, et c'est le chef d'équipe qui la personifie. Ses antécédents, ses connaissances spécialisées, son expérience, sa personnalité, son capital politique et son interprétation du mandat influencent chaque aspect de l'examen. Le choix du chef d'équipe le plus qualifié constitue par conséquent l'un des points de décision les plus importants de l'ensemble du processus. Les chefs d'équipe sont généralement obligés de porter plusieurs « casquettes » pendant toute la durée de leur mandat : selon les circonstances, le titulaire de cette fonction doit soit être un diplomate, un politicien, un expert en la matière, ou un directeur de projet. Il faut aussi qu'il soit capable de se maintenir à une distance suffisante du système des Nations Unies et sache évoluer avec maestria dans l'univers onusien. Le processus de sélection est un art aussi bien qu'une science, en particulier compte tenu du fait qu'une personne susceptible d'être le candidat idéal pour un examen indépendant devra impérativement éviter d'exercer les mêmes fonctions dans un autre cas.

Considérations à prendre en compte lors du choix d'un chef d'équipe

Les chefs d'équipe indépendants sont choisis dans le cadre de négociations informelles menées entre de hauts responsables de l'ONU en fonction de

71 Atelier de recherche de l'IPI tenu avec des chefs d'équipe indépendants, février 2021; atelier de recherche de l'IPI tenu avec des fonctionnaires de l'ONU, février 2021. Pour en savoir plus, voir Wasim Mir, « Financing UN Peacekeeping: Avoiding Another Crisis », International Peace Institute, avril 2019.

72 Cette dynamique s'est manifestée de manière particulièrement frappante après les examens portant sur la MANUA et la MANUI en 2017, lorsque les différents calendriers prévus pour la prise des décisions du Conseil de sécurité, la finalisation des examens indépendants et le cycle à observer par l'Assemblée générale pour son budget ordinaire ont obligé le Secrétariat à préparer de multiples budgets au cours d'une période de 12 mois pour chaque mission, ce qui a fortement alourdi le fardeau représenté par les tâches administratives à accomplir par le personnel des missions et du Siège. Commentaires formulés par un examinateur externe, octobre 2021.

73 Entretien 33, diplomates représentant des États Membres, mai 2021.

trois critères pouvant s'interpréter de différentes façons : ils ne doivent pas être employés à ce moment-là par le système des Nations Unies, ils doivent avoir une solide connaissance des opérations de paix de l'ONU, et ils doivent avoir suffisamment de crédibilité pour susciter l'engagement des parties prenantes quelle que soit leur affiliation politique. Bien qu'il y ait un contraste frappant entre le caractère informel du processus de sélection et les mécanismes de recrutement de plus en plus empreints de formalisme utilisés dans le cas des hauts responsables des missions, certains font valoir que cette opacité isole les chefs d'équipe des manœuvres de couloir auxquelles se livrent frénétiquement les États Membres chaque fois qu'il s'agit de nommer un RSSG⁷⁴.

Une expérience de la supervision des opérations de paix de l'ONU (que ce soit sur le terrain ou au siège) est presque une condition *sine qua non* à satisfaire pour diriger un examen indépendant : 18 des 19 personnes qui ont dirigé des examens indépendants avaient auparavant occupé un poste de haute direction dans le pilier « paix et sécurité » de l'ONU⁷⁵. Une connaissance du système des Nations Unies est jugée impérative pour garantir que les conclusions et recommandations formulées soient réalisables dans le contexte multilatéral qui prévaut. Le choix d'une personne qui n'a pas eu l'occasion de se familiariser de manière approfondie avec les opérations de paix de l'ONU pourrait donner lieu à des situations où des recommandations déconnectées des réalités stratégiques, opérationnelles et administratives de l'ONU sont formulées⁷⁶. On considère par conséquent que les chefs d'équipe sont des « initiés de l'extérieur » plutôt que des personnes qui se situent vraiment à l'extérieur de l'organisation⁷⁷.

Une certaine préférence est accordée aux

personnes dont les connaissances spécialisées correspondent au contexte particulier caractérisant une mission. Par exemple, une personne ayant reçu une formation militaire ou possédant une connaissance spécialisée du secteur de la sécurité pourra être mieux placée pour diriger l'examen d'une mission dont le mandat est orienté vers l'observation; la nomination du général Martin Agwai pour diriger l'examen de la mission des Nations Unies à Abyei (FISNUA) et celle du général de corps d'armée Paolo Serra (grade qu'il avait atteint à l'époque) pour diriger l'examen de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) sont révélatrices de cette tendance.

La crédibilité fait partie intégrante de tout examen indépendant, et c'est le chef d'équipe qui la personnifie.

Le choix de Stephen Cutts pour diriger l'examen du Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie (BANUS) a été le fruit d'un raisonnement allant dans le même sens, compte tenu de l'expérience qu'il avait acquise en matière

de soutien aux missions et de planification stratégique.

La question de savoir si un candidat possède ou non des connaissances spécialisées sur l'objet d'une mission ou sur son contexte est souvent débattue lors de l'évaluation des chefs d'équipe potentiels. Une connaissance approfondie du jeu politique se déroulant dans un pays ou l'existence de relations préétablies avec des parties prenantes présentes dans la région peuvent ouvrir des portes pour l'équipe d'examen et lui conférer ainsi un avantage dont elle ne jouirait pas dans d'autres circonstances. Par exemple, l'expérience acquise par Saïd Djinnit à l'Union africaine (UA) et les solides relations établies par Ahmedou Ould-Abdallah à travers toute l'Afrique centrale ont contribué à donner accès à un réseau d'interlocuteurs plus vaste et, dans certains cas, ont facilité la tenue d'entretiens plus directs⁷⁸. Un fonctionnaire de

74 Cabinet du Secrétaire général de l'ONU, « Postes de haute direction à pourvoir », consultable à l'adresse www.un.org/sg/fr/vacancies/index.shtml; Colum Lynch et Robbie Gramer, « Big-Power Rivalries Hamstring Top U.N. Missions », *Foreign Policy*, 22 juillet 2020; Jeffrey Feltman, « Restoring (Some) Impartiality to UN Senior Appointments », Brookings Institution, 29 octobre 2020.

75 Cela implique l'acquisition d'une expérience au niveau de sous-secrétaire général ou plus. La seule exception a été le cas de Phillip Rawkins, codirecteur de l'examen indépendant de la MANUI, qui a exercé des fonctions axées sur l'évaluation dans le pilier « développement » de l'ONU.

76 Entretien 2, ancien fonctionnaire de l'ONU, janvier 2021; Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 6, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 17, expert externe, mars 2021; Entretien 22, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 31, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021; Entretien 38, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

77 Entretien 19, expert externe, mars 2021.

78 Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 12, chef d'examen indépendant, février 2021; Entretien 14, fonctionnaires de l'ONU en poste, février 2021; Entretien 21, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

l'ONU a fait part du commentaire suivant : « Il est impossible de comprendre vraiment ce dont on a besoin du point de vue stratégique si on n'est pas en mesure de savoir, en prenant en compte toutes les nuances en jeu, ce que sont les conditions régnant sur le terrain, les acteurs en présence et ce qui a fonctionné dans le passé. »⁷⁹ D'autres ont estimé que les chefs d'équipe doivent se maintenir à une certaine distance de la mission ou du pays dont il est question, afin de minimiser autant que possible les partis pris implicites et d'apporter un regard neuf⁸⁰.

La relation de travail établie entre un chef d'équipe et le Secrétariat peut avoir un effet sur ses chances d'être choisi et sur la façon dont il exécutera l'examen envisagé. Les candidats qui n'ont pas créé de relations constructives avec le Secrétariat doivent parfois renoncer à voir leur nom figurer sur la liste restreinte dressée à l'issue de longues négociations informelles au sein du DPPA ou du DPO, de même qu'entre leur département d'origine et le Cabinet du Secrétaire général. On considère également que l'existence de relations empreintes de respect mutuel entre le Secrétariat et un chef d'équipe constitue un avantage important pour s'assurer que « [ledit département] est dûment tenu au courant » des conclusions et recommandations de l'examen⁸¹.

L'existence de relations informelles entre les chefs d'équipe et l'ONU a également un effet sur l'approche qu'ils adoptent à l'égard de l'examen. Les fonctionnaires retraités qui ont passé des années à l'écart du Secrétariat et n'ont aucun intérêt à se voir proposer un emploi futur peuvent se sentir plus libres de parler franchement. Il peut également arriver que ces mêmes fonctionnaires n'aient pas une connaissance intime de la

dynamique contemporaine, et qu'ils éprouvent des difficultés à offrir une analyse aussi nuancée que celle présentée dans un rapport interne de l'ONU⁸². En outre, les personnes qui ont passé la majeure partie de leur carrière au sein du système des Nations Unies sont susceptibles d'avoir implicitement un préjugé favorable en faveur de l'organisation. D'autre part, si elles souhaitent maintenir des relations de travail étroites avec l'ONU à l'avenir, que ce soit par le biais de nominations officielles ou à titre de consultants, elles pourront choisir de formuler leur analyse et leurs conclusions de manière à ne pas « faire de vagues », ce qui crée un risque d'autocensure implicite⁸³.

La vision du monde du chef d'équipe est un autre facteur intangible. On peut attendre des chefs d'équipe qu'ils restent impartiaux, mais ils ne doivent pas être perçus comme neutres. Leurs connaissances spécialisées et leurs intérêts vont naturellement influencer la façon dont ils envisagent l'examen, et ces facteurs devraient être pris en compte dès le départ. Par exemple, Youssef Mahmoud a publié de nombreux textes sur le paradigme de la paix durable, un cadre analytique qui est au cœur de son examen indépendant de la MONUSCO⁸⁴. Dans le même ordre d'idées, la longue expérience professionnelle accumulée par El-Ghassim Wane au sein de l'UA a influencé son examen de la mission de l'ONU au Soudan du Sud, dans lequel il s'est vigoureusement prononcé en faveur d'un renforcement de la coopération entre l'UA, la MINUSS et le système des Nations Unies considéré au sens large⁸⁵.

Il convient de souligner que la façon dont les chefs d'équipe interprètent la notion « d'indépendance » dans le contexte du mandat de leur examen est une variable dont l'importance est sous-estimée. La

79 Entretien 26, fonctionnaire de l'ONU en poste, avril 2021. le fardeau représenté par les tâches administratives à accomplir par le personnel des missions et du Siège. Commentaires formulés par un examinateur externe, octobre 2021.

80 Entretien 16, ancien fonctionnaire de l'ONU, février 2021; Entretien 18, expert externe, février 2021.

81 Entretien 2, ancien fonctionnaire de l'ONU, janvier 2021.

82 Entretien 26, fonctionnaire de l'ONU en poste, avril 2021.

83 Entretien 10, diplomate représentant un État Membre, janvier 2021.

84 Youssef Mahmoud est conseiller principal à l'International Peace Institute et a été affilié à cet organisme pendant toute la période au cours de laquelle il a procédé à l'examen indépendant de la MONUSCO. Entretien 38, expert externe, mai 2021; Entretien 18, expert externe, février 2021. Voir aussi Youssef Mahmoud et Anupah Makoond, « Pérenniser la paix : Que cela signifie-t-il en pratique? », International Peace Institute, avril 2017; Conseil de sécurité de l'ONU, *Assurer la transition de la stabilisation à la paix : Examen stratégique indépendant de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, document des Nations Unies S/2019/842, 25 octobre 2019; et Youssef Mahmoud, « Whatever the Future Holds for Peace Operations, Peacebuilding Must Be More Local and Plural », *IPI Global Observatory*, 25 septembre 2020.

85 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport de l'examen stratégique indépendant de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud en application de la résolution 2514 (2020) du Conseil de sécurité*, document des Nations Unies S/2020/1224, 15 décembre 2020; Entretien 13, chef d'équipe indépendant, février 2021; Entretien 42, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

publication d'un rapport et de recommandations qui ne sont pas influencés par le Secrétariat, la mission ou les États Membres est le plus petit dénominateur commun de cette indépendance. Mais au niveau pratique, le terme « indépendance » a des significations différentes selon les personnes. Certains chefs d'équipe l'interprètent comme un mandat consistant à fournir une analyse franche et des recommandations sans fard, quelles qu'en soient les conséquences. « Repousser les limites » est l'une des fonctions les plus utiles d'un examen indépendant, selon certains anciens chefs d'équipe⁸⁶. Cependant, cela ouvre également la porte à des critiques selon lesquelles un examen pourrait ne pas correspondre à ce qui est politiquement faisable ou souhaitable, ce qui réduirait les chances que les États Membres ou l'ONU mettent en œuvre les recommandations du rapport.

D'autres chefs d'équipe interprètent leur rôle comme consistant à équilibrer avec soin une analyse indépendante et critique avec un engagement constructif, en particulier compte tenu des écosystèmes hautement politisés dans lesquels ces examens se déroulent. Ils se servent de leurs examens et des vastes consultations qu'ils tiennent pour tisser des liens entre les différents volets du débat politique ou stratégique tout en formulant leurs recommandations de manière à ne pas bouleverser ou contrecarrer radicalement les approches et les intérêts existants de l'ONU. Comme l'a affirmé un chef d'équipe indépendant, « [Le Secrétariat] savait que je serais favorable à ses intérêts, même implicitement. »⁸⁷

Trouver la diversité dans un groupe restreint de candidats

Ces considérations formelles et informelles réduisent la liste des candidats potentiels à un groupe relativement restreint et homogène d'anciens fonctionnaires de l'ONU⁸⁸. Cela explique pourquoi certaines personnes (comme Bathily, Wane et Santos Cruz) ont été appelées à diriger de

nombreux examens indépendants au cours des dernières années. Étant donné que bon nombre d'entre elles ont des antécédents bien établis avec le Secrétariat, un ancien chef d'équipe a laissé entendre que l'ONU « se rabat sur les suspects habituels »⁸⁹.

L'égalité des sexes n'a pas été une considération majeure dans le choix des chefs d'équipe indépendants, étant donné que sur les 19 examens indépendants, deux seulement ont été dirigés par des femmes⁹⁰. Cette proportion est même inférieure aux médiocres antécédents dont l'ONU peut faire état en matière de diversité des genres dans les nominations à des postes de haute direction (des femmes ont été sélectionnées pour environ 20 % des nominations à des postes de haute direction du DPPA/DPA et du DPO/DPKO entre 1995 et 2020), bien que le Secrétaire général actuel ait atteint la parité des genres dans les nouvelles nominations⁹¹. Dans une certaine mesure, ce déséquilibre est le résultat de l'application des critères informels que le Secrétariat s'est imposés pour choisir les chefs d'équipe, et s'explique également par le déséquilibre disproportionné qui existe historiquement entre les sexes dans le contexte des nominations à des postes de haute direction à l'ONU. Il ne devrait y avoir aucune corrélation entre le sexe d'un chef d'équipe indépendant et la question de savoir si son rapport contient une analyse systématique et de haute qualité des sexospécificités. Néanmoins, la nomination d'un nombre disproportionné d'anciens fonctionnaires masculins pour diriger ces examens va à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la stratégie de parité entre les sexes du Secrétaire général pour les nominations à des postes de direction⁹².

De nombreux interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par le fait qu'un nombre disproportionné de chefs d'équipe indépendants sont également originaires de pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (GEOA) ou

86 Entretien 16, expert externe, février 2021; Atelier de recherche de l'IPI organisé avec des chefs d'équipe indépendants, février 2021.

87 Entretien 15, chef d'équipe indépendant, février 2021.

88 Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

89 Entretien 16, chef d'équipe indépendant, février 2021.

90 Diane Corner (MINURSO) et Ellen Løj (MINUSMA).

91 Center on International Cooperation, « UN Senior Leadership Appointments Dashboard », consultable à l'adresse www.cic.nyu.edu/UN-Senior-Appointments-Dashboard; Thalif Deen, « UN Reaches 90:90 Gender Parity in Senior Leadership Transforming Organizational Culture », Inter Press Service, 11 mars 2020.

92 Deen, « Gender Parity in Senior Leadership ».

d'États Membres siégeant au Conseil de sécurité⁹³. Neuf des 19 chefs d'équipe d'examen indépendant sont des ressortissants de pays de la catégorie GEOA, tandis que six d'entre eux sont originaires de pays qui avaient siégé au Conseil de sécurité au moment de l'examen, ce qui est révélateur d'un déséquilibre géographique qui peut également être observé au niveau des nominations à des postes de haute direction dans les diverses entités de l'ONU⁹⁴. La nationalité d'une personne peut être utilisée comme argument politique pour mettre en doute la crédibilité d'un examen, comme lorsque certains ont estimé que la nomination de l'Américain Tony Banbury constituait, pour les États-Unis, un moyen d'exercer une influence sur l'examen de la MANUI⁹⁵.

Chefs indépendants, équipes hybrides

Les examens indépendants sont des exercices hybrides : alors que le chef d'équipe provient de l'extérieur de l'organisation, l'équipe d'examen proprement dite comprend des fonctionnaires détachés de divers départements et agences de l'ONU⁹⁶. Les membres d'une équipe d'examen sont chargés de soutenir le chef d'équipe indépendant dans tous les aspects du processus. Comme les chefs d'équipe indépendants sont souvent d'anciens diplomates, hommes ou femmes politiques, ou officiers des forces armées qui ne possèdent généralement pas de solides compétences en recherche, les membres de l'équipe jouent un rôle prépondérant en déterminant la qualité du produit final. L'aptitude du chef d'équipe à mobiliser les énergies de collègues provenant de milieux divers en vue de la réalisation d'un objectif commun tout en gérant un projet de recherche

Sur 19 examens indépendants, deux seulement ont été dirigés par des femmes.

complexe influe également sur l'ensemble du processus d'examen.

Choix des membres de l'équipe d'examen

La constitution d'une équipe d'examen efficace, diversifiée et bien équilibrée est, typiquement, un aspect ignoré du processus d'examen. Aucune règle formelle ne guide la création des équipes d'examen⁹⁷. Le mandat prévu pour chaque examen contient des propositions visant à inviter des départements et agences, fonds et programmes concernés de l'ONU à participer, leur choix étant effectué en fonction des priorités de la mission et du mandat officiel de l'examen. Les divers membres de l'équipe sont identifiés, et leur candidature est soumise par leurs départements respectifs en coordination avec le département d'origine de la mission.

Les équipes d'examen ont varié considérablement du point de vue de leur taille et de la diversité des domaines de spécialisation qui y sont représentés. La plus petite équipe d'examen comprenait trois personnes, tandis que la plus grande en comptait 15; la moyenne est de sept ou huit fonctionnaires de l'ONU au total. De nombreux examens ont été menés par des équipes comprenant des représentants de divers départements du Secrétariat de l'ONU et des agences, fonds et programmes concernés, ce qui reflète fréquemment les modèles multidimensionnels utilisés pour les examens et évaluations stratégiques. Certains examens dont le mandat est relativement étroit ne comprennent que des représentants du pilier « paix et sécurité » de l'ONU. Les équipes d'examen sont, dans la plupart des cas, basées au siège, ce qui pose un défi important car

93 Entretien 28, diplomate représentant un État Membre, avril 2021; Entretien 31, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021; Entretien 32, diplomate représentant un État Membre, mai 2021.

94 De 1995 à 2021, environ 46 % de toutes les personnes nommées à des postes de haute direction au sein du DPPA et du DPO (alors connus sous le nom de Département des affaires politiques et de Département des opérations de maintien de la paix, respectivement) étaient originaires de pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États (GEOA); venaient ensuite les ressortissants de pays du Groupe africain (24 %). Center on International Cooperation, « UN Senior Leadership Appointments Dashboard ».

95 Entretien 33, diplomates représentant des États Membres, mai 2021.

96 L'évaluation indépendante de l'assistance fournie à la Somalie en matière de sécurité en 2020 était une exception en ce sens qu'elle constituait une première du point de vue de l'équipe qui en était chargée : en effet, le chef d'équipe et les deux experts en la matière qui relevaient de lui provenaient tous de l'extérieur de l'ONU. Cette équipe de trois personnes était soutenue par un agent d'administration de l'ONU qui fournissait un appui logistique et un soutien administratif. L'ONU a adopté cette approche parce que l'équipe d'évaluation avait un mandat élargi qui ne se limitait pas à se concentrer uniquement sur une opération de paix de l'ONU.

97 Les huit examens d'opérations de maintien de la paix prévoyaient, dans leur seconde phase, que certaines limites seraient respectées en ce qui concerne les membres de leurs équipes respectives. Commentaire adressé par écrit par le DPO de l'ONU, octobre 2021.

cela donne l'impression que la distance perçue entre une mission et l'équipe chargée de l'examiner est encore plus grande.

Les chefs d'équipe et les dirigeants du DPPA/DPO doivent tenir compte d'une série de critères informels lors de la constitution d'une équipe. Les équipes multidisciplinaires sont appréciées parce qu'elles permettent de prendre divers points de vue en compte, notamment de la part de personnes qui ne suivent pas régulièrement les activités qui ont lieu dans le pays concerné ou sont accomplies par la mission. La diversité des compétences de fond, les connaissances linguistiques, la répartition selon le sexe et l'ancienneté dans l'exercice d'une profession sont autant de facteurs qui jouent un rôle important lors de la composition d'une équipe. Par le passé, les chefs d'équipe acceptaient sans discuter les participants qui leur étaient proposés; cependant, les chefs d'équipe chargés d'examens plus récents ont procédé à des négociations avec le Secrétariat des départements de l'ONU concernés pour améliorer l'équilibre entre les sexes dans leur équipe ou diversifier la gamme des compétences linguistiques représentées⁹⁸.

Assurer la cohésion et déterminer les attentes

La définition d'un objectif commun, la détermination d'attentes partagées et l'établissement d'un système répartissant clairement les tâches au niveau interne font partie des principales responsabilités incombant à un chef d'équipe indépendant. Rares sont les chefs d'équipe qui ont déjà entretenu des relations de travail avec les fonctionnaires des Nations Unies chargés de les soutenir dans leurs activités, et il arrive souvent que les membres de l'équipe eux-mêmes n'ont jamais travaillé ensemble. Il faut apprendre à collaborer dans le contexte d'un processus complexe assujéti à des contraintes de temps, et il s'agit là d'un facteur dont on ne saurait trop souligner l'importance.

Il est impératif de continuer à mettre l'accent sur le caractère indépendant du mandat d'un examen pour assurer la cohésion de l'équipe. Certains chefs

d'équipe organisent de multiples consultations avec les hauts responsables des départements de l'ONU afin d'affirmer l'indépendance de l'équipe et de réduire le risque de subir des pressions politiques externes ou pour atténuer les effets qu'elles pourraient avoir⁹⁹. Il importe que de tels efforts soient également déployés en interne avec l'équipe : en effet, le fait de souligner que le rapport final appartient au chef d'équipe, et non à l'équipe ou à l'ONU en général, contribue à encourager un débat ouvert et réduit le risque de tomber dans le piège de la « pensée de groupe ». Cette approche permet également de donner aux membres de l'équipe la latitude dont ils ont besoin pour faire librement part de leurs désaccords et se distancer des intérêts de leur département d'origine. Les chefs d'équipe d'examen n'ont cessé de faire l'éloge du professionnalisme dont faisaient preuve la plupart de leurs collègues dans l'exercice de leurs fonctions au sein de leur équipe¹⁰⁰.

Les chefs d'équipe utilisent différentes stratégies pour entreprendre leur travail, en particulier lors de la préparation du rapport final. Certains privilégient l'inclusivité, tous les membres de l'équipe participant à des séances d'information quotidiennes pour faciliter la rédaction d'un texte commun, tandis que d'autres donnent aux membres de leur équipe le pouvoir d'agir en tant qu'experts sur des questions de fond pour préparer des volets d'analyse et un projet de texte à soumettre à l'examen du chef d'équipe. Quelques-uns regroupent toutes les informations recueillies en les plaçant entre les mains d'un petit nombre de personnes (dans la plupart des cas, le représentant de l'équipe opérationnelle intégrée ou le « porte-plume »). Chacune de ces approches présente des avantages et des inconvénients, et son efficacité dépend souvent de la personnalité et des lignes de communication des divers intervenants. La plupart des dysfonctionnements observés se produisent quand des attentes mal définies ou incohérentes amènent les membres de l'équipe à croire qu'ils pourraient exercer une plus grande influence sur le contenu du rapport final¹⁰¹.

98 Entretien 3, chef d'équipe d'examen indépendant, janvier 2021; Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

99 Entretien 3, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 13, chef d'équipe indépendant, février 2021.

100 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021.

101 Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

Si l'indépendance du chef d'équipe est universellement comprise, celle de chaque membre de l'équipe est plus ambiguë. Les fonctionnaires de l'ONU ne reçoivent ni code de conduite officiel, ni document d'orientation, ni lettre de nomination lorsqu'ils sont détachés auprès d'une équipe d'examen indépendant. La plupart comprennent que leur mandat consiste à utiliser leurs connaissances professionnelles pour aider à réaliser la vision et le mandat du chef d'équipe, mais les attentes placées en eux ne sont pas clairement définies¹⁰². Comme la candidature des membres d'une équipe est présentée par leur département d'origine et comme ils sont soutenus financièrement par ce dernier, on s'attend implicitement à ce qu'ils prennent en compte le point de vue de leur département, voire qu'ils représentent officiellement sa position¹⁰³. Un fonctionnaire de l'ONU a décrit avec un certain cynisme la dynamique implicite en jeu comme suit : « Si c'est moi qui paie, c'est moi le patron. »¹⁰⁴ rôle de plus en plus important joué par de hauts fonctionnaires de l'ONU dans les équipes d'examen indépendant¹⁰⁵. On considère que les hauts fonctionnaires sont non seulement des experts en la matière, mais qu'ils sont également plus aptes à naviguer dans les méandres de la bureaucratie onusienne. En outre, on s'attend en principe à ce qu'ils soient mieux équipés pour résister à des pressions politiques inappropriées¹⁰⁶. Toutefois, le recours à une poignée de hauts fonctionnaires de l'ONU (qui poursuivent également leurs propres intérêts personnels et professionnels) pour entreprendre de multiples examens contribue à l'obtention de résultats plus homogènes. Deux fonctionnaires de l'ONU en poste ont fait remarquer que le recours à des collègues de niveau supérieur fait perdre de

Si l'indépendance du chef d'équipe est universellement comprise, celle de chaque membre de l'équipe est plus ambiguë.

précieuses occasions d'aider des collègues plus jeunes à améliorer leurs compétences et d'encourager des exercices de réflexion qui contestent la validité du statu quo¹⁰⁷.

Les fonctionnaires détachés des équipes opérationnelles intégrées engagées dans des opérations de maintien de la paix ou des centres administratifs régionaux qui fournissent un soutien aux MPS sont soumis de façon disproportionnée à ces pressions. Ceux qui suivent ces missions au jour le jour peuvent être des membres d'équipes d'examen particulièrement appréciés tant pour leurs connaissances approfondies des questions de fond que pour les vastes réseaux de contacts qu'ils ont établis au sein de la mission. Certaines équipes d'examen indépendant chargent ces représentants de faire fonction d'experts hautement qualifiés, de faciliter la logistique à prévoir pour les consultations à l'intérieur des pays, et de « tenir la plume » au moment de la rédaction du rapport final¹⁰⁸.

Ces rôles multiples sont non seulement extrêmement exigeants du point de vue du temps qu'ils prennent, mais ils placent également ces fonctionnaires dans des situations compromettantes. Les fonctionnaires chargés de fournir un soutien rédigent traditionnellement les rapports du Secrétaire général; si on leur demande de rédiger aussi les rapports d'examen, on les force à maintenir l'équilibre, sans pouvoir compter sur d'autres ressources que les leurs, entre les intérêts de l'équipe d'examen, ceux des départements intéressés au Siège de l'ONU, et ceux de la mission¹⁰⁹. Compte tenu des communications fréquentes qui ont lieu entre l'équipe d'examen et le centre régional responsable de la mission, certains

102 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021.

103 Atelier de recherche de l'IPI tenu avec la participation de fonctionnaires de l'ONU, février 2021; Entretien 13, chef d'examen indépendant, février 2021; Entretien 36, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

104 Entretien 22, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

105 Dans ce contexte, les fonctionnaires de niveau supérieur comprennent ceux qui, dans le système de classement des emplois, appartiennent aux catégories P5, D1 ou D2 et qui ont accumulé plus de 10 années d'expérience dans l'exercice de leurs activités au sein du système des Nations Unies. Voir *Carrières aux Nations Unies*, « Catégories de personnel », consultable à l'adresse www.careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC; et Assemblée générale de l'ONU, *Composition du Secrétariat : données démographiques relatives au personnel – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/75/591, 9 novembre 2020, p. 72.

106 Entretien 9, fonctionnaire de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 14, fonctionnaires de l'ONU en poste, février 2021; Entretien 39, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

107 Entretien 21, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 27, fonctionnaire de l'ONU en poste, avril 2021.

108 Entretien 39, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

109 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021.

de ces fonctionnaires se sont sentis obligés de faire part des réflexions des membres de leur équipe d'examen et de l'évolution qu'elle subissait au fil du temps, ce qui avait un effet sur leur degré d'indépendance¹¹⁰. La nomination de fonctionnaires chargés de fournir un appui peut également avoir un effet négatif sur les équipes de soutien du Siège, qui doivent alors se passer des services de l'un de leurs collègues pendant une période indéfinie, ce qui constitue un problème particulier pour les équipes qui ont pour tâche de soutenir les MPS et disposent de moins de ressources que leurs homologues chargées d'appuyer les opérations de maintien de la paix.

Certains chefs d'équipe ont également cherché à bénéficier des services de spécialistes de l'extérieur pour leurs équipes. Par exemple, Anthony Banbury et l'équipe d'examen de la MANUI ont bénéficié du

soutien bénévole fourni par le Boston Consulting Group lors de l'exécution d'une analyse (centrée sur les données) des résultats, de l'affectation des ressources et de la structure en dotation de personnel de cette mission. Ce soutien a fait fonction de précurseur de l'approche axée sur le transfert de données prônée dans les examens indépendants réalisés par la suite¹¹¹. Des équipes d'examen constituées récemment, au nombre desquelles celles chargées de la MONUSCO et de la MINUSS, ont elles aussi recruté des consultants externes pour faire fonction de rédacteurs de leurs rapports. La présence d'une personne de l'extérieur de l'organisation qui collabore étroitement avec le chef d'équipe et prépare le rapport final renforce l'indépendance du processus en permettant aux membres de l'équipe de l'ONU de prendre du recul par rapport à son contenu.

Encadré 3. Comment les détails administratifs influencent les méthodologies d'exécution des examens indépendants

Les calendriers internes, les sources de financement et les règles applicables aux services de consultants ne figurent pas toujours au premier plan des débats qui se déroulent quand le Secrétariat de l'ONU reçoit une demande d'examen indépendant adressée par le Secrétaire général ou le Conseil de sécurité. Pourtant, ces détails administratifs influencent souvent les contours de la méthodologie utilisée par une équipe d'examen et, par extension, la qualité de son rapport final.

Les retards subis au niveau de l'exécution et la réduction du délai initialement imparti, souvent imputables à la lenteur des processus suivis par le Secrétariat ou au zèle excessif manifesté lors de la formulation des demandes du Conseil, sont les contraintes administratives les plus fréquentes. Outre la nécessité de disposer de suffisamment de temps pour entreprendre l'examen proprement dit, les équipes responsables ont également besoin que l'on prévoie le temps qu'il faudra pour donner suite aux commentaires émanant des départements d'origine, préparer des exposés, assurer la publication selon les normes officielles, et procéder à la traduction des textes.

Il arrive parfois que des processus internes et des facteurs externes retardent la mise en branle d'un processus. Par exemple, cinq mois se sont écoulés entre l'adoption de la résolution 2514 (2020) par le Conseil et le lancement officiel de l'examen indépendant de la MINUSS dirigé par El-Ghassim Wane. Cela a non seulement été en partie dû au fait que le processus de finalisation du mandat de l'examen s'étalait sur plusieurs mois et à la longueur des formalités de nomination de Wane, mais aussi à l'échec des efforts déployés pour préparer la visite de l'équipe d'examen au Soudan du Sud pendant la pandémie. L'équipe n'a par conséquent disposé que de moins de trois mois pour achever son examen¹¹². Ce problème se complique encore quand le Conseil exige qu'un examen soit achevé dans les limites d'un calendrier restreint, comme dans le cas de l'examen de la MANUI, qui a dû être effectué en trois mois seulement, tandis que des délais

110 Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 42, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

111 Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entrevue 6, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 27, fonctionnaire de l'ONU en poste, avril 2021.

112 Entretien 35, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

d'un peu plus de six mois ont été prévus pour l'examen de la MONUSCO et celui du soutien international à la Somalie en matière de sécurité.

Les coûts élevés des examens indépendants et l'imprévisibilité des flux de financement qu'ils exigent ont également un effet sur la marge de manœuvre dont disposent les équipes dans la configuration de leurs méthodologies. Selon les calculs effectués dans le cadre de l'évaluation des huit examens indépendants d'opérations de maintien de la paix menée par le DPO, ces exercices coûtaient en moyenne « environ 100 000 \$ de plus que des examens internes »¹¹³. On s'attend à ce que le département d'origine d'une mission (DPO ou DPPA) prenne à sa charge les coûts des services de consultant du chef d'équipe, ainsi que les frais de déplacement à acquitter par ce dernier pour se rendre dans le pays d'accueil. Les départements intéressés ont souvent fait face à ces obligations en ayant recours à des sources de financement extrabudgétaire au titre des projets (moyens de financement faisant l'objet d'une affectation spéciale, offerts volontairement ou regroupés, fournis par des États Membres) ou en puisant dans le propre budget de la mission si l'examen est demandé par le Conseil de sécurité. Les départements d'origine des membres de l'équipe sont censés prendre à leur charge les coûts liés à leur temps et à leurs déplacements dans le cadre de l'examen indépendant. Les fonds disponibles ont une incidence sur la détermination des lieux où une équipe d'examen peut se rendre (de même que sur la durée des séjours qu'elle y fera) et sur la possibilité d'engager des consultants externes possédant les compétences spécialisées dont elle pourrait avoir besoin.

Le recours à d'anciens fonctionnaires pour mener des examens indépendants oblige également l'ONU à louver entre les exigences imposées par les règlements relatifs aux services de consultants. Les personnes qui perçoivent une pension de retraite versée par l'organisation ne peuvent être employées comme consultants que pendant un certain nombre de jours chaque année; ces règles administratives ont eu un effet sur la période qu'Ahmedou Ould-Abdallah a pu consacrer à l'examen de l'UNOCA, ce qui a obligé son équipe à réduire l'ampleur de ses activités¹¹⁴.

Méthodologies d'examen : Maintien d'un équilibre entre souplesse et rigueur

Les examens indépendants occupent un espace qui leur est propre dans la sphère politique de l'ONU en ce sens qu'ils constituent un outil important mais vaguement défini. Certaines caractéristiques du processus sont largement connues, comme le choix d'un chef d'équipe externe et l'intégration d'épreuves de résistance par des équipes rouges. Il n'en reste pas moins que la structure et la méthodologie des examens indépendants ne sont pas précisées dans une politique officielle de quelque type que ce soit, et que l'ONU n'a élaboré aucun cadre particulier ni établi aucune liste d'exigences à satisfaire pour guider les responsables de leur

exécution. Les examens sont cependant réalisés en suivant un processus largement similaire dans tous les cas, et ils présentent des éléments de base communs à tous.

La souplesse qui en résulte présente à la fois des avantages et des limites. D'un côté, le fait de donner aux chefs d'équipe toute latitude pour configurer le processus en fonction du mandat et du contexte propres à la mission confère aux examens indépendants un avantage comparatif par rapport à des exercices plus régimentés. D'un autre côté, cette souplesse a été à l'origine de fortes disparités au niveau des méthodologies des examens et de la rigueur analytique manifestée dans leur exécution. Il est essentiel de trouver un point d'équilibre entre la normalisation et l'adaptabilité pour assurer la viabilité de cette pratique.

113 DPO de l'ONU, « Independent Strategic Reviews of Peacekeeping Operations: Synthesis Lessons Learned Report » (Examens stratégiques indépendants d'opérations de maintien de la paix : Rapport de synthèse sur les enseignements qui en ont été tirés), (document conservé dans les dossiers de l'auteur), novembre 2019.

114 Les anciens fonctionnaires de l'ONU qui reçoivent des prestations d'un fonds de retraite de l'ONU sont soumis à des restrictions supplémentaires affectant leur aptitude à travailler en tant que consultants; Secrétariat de l'ONU, *Instruction administrative*, document des Nations Unies ST/AI/2013/4, 19 décembre 2013, p. 3-4; Entretien 14, fonctionnaires de l'ONU en poste, février 2021.

Manque d'orientation méthodologique ou absence de base institutionnelle

Les examens indépendants sont dépourvus d'une base institutionnelle au sein du Secrétariat de l'ONU, ce qui limite la surveillance et l'harmonisation des politiques. Cette absence de dépôt institutionnel est en partie due à un choix délibéré; en effet, l'exécution d'examens indépendants en prenant comme base une structure officielle pourrait donner l'impression que le département ou le bureau qui héberge cette structure exerce une influence disproportionnée sur le processus.

Il n'en reste pas moins que différentes entités de l'ONU jouent sans aucun doute un rôle à un moment ou un autre. Le Groupe de la planification stratégique et du suivi du Cabinet du Secrétaire général a assumé un rôle de coordination discret pour certaines parties du processus, en particulier en communiquant avec le chef d'équipe et en organisant les exercices destinés aux équipes rouges¹¹⁵. Les structures temporaires mises en place pour soutenir les examens menés en 2017 et 2018 ont été dissoutes en 2018, au motif que le Secrétariat s'était suffisamment familiarisé avec la pratique à suivre et qu'il était difficile de justifier des détachements à temps plein après la conclusion des examens¹¹⁶. La Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du DPO effectue des examens après coup pour les missions relevant de sa compétence, une pratique qu'elle a conservée depuis l'époque où ce département fournissait un soutien aux examens pendant leur phase formelle¹¹⁷. Des fonctionnaires de la DPPA ont participé à certains examens indépendants, mais sa Division des politiques et de la médiation n'a pas

Bien que la souplesse caractérisant les examens indépendants donne aux chefs d'équipe toute latitude pour configurer le processus, elle a également été à l'origine de fortes disparités au niveau des méthodologies des examens et de la rigueur analytique manifestée dans leur exécution.

élaboré de directives internes, ce qui reflète en partie le caractère plus spécialisé des examens indépendants portant sur les MPS.

Le fait que les orientations politiques soient limitées et qu'aucun dépôt servant exclusivement à la préservation de la mémoire institutionnelle n'existe exacerbe encore le malaise créé par cette absence de base institutionnelle¹¹⁸. Le Cabinet du Secrétaire général, le DPKO et le DFS ont élaboré une documentation préliminaire pour les examens menés en 2017 et 2018 (plus concrètement, la note du DPKO et du DFS adressée au Secrétaire général, mais il ne s'agit pas là d'un document stratégique officiel, qui n'a d'ailleurs ni été utilisé de manière cohérente, ni été régulièrement mis à jour. La DPET a également préparé en 2019 un résumé des enseignements tirés de l'expérience, document à diffusion restreinte qui regroupe les réflexions issues de ses examens après coup.

Les chefs d'équipe indépendants n'ont toutefois pas officiellement accès aux mandats, pistes de recherche, méthodologies ou rapports finaux d'examens indépendants antérieurs. Ce manque d'orientation institutionnelle a donné à de nombreuses équipes d'examen indépendant l'impression de devoir tout entreprendre à partir de zéro¹¹⁹. Un fonctionnaire de l'ONU qui a participé à un examen récent a fait le commentaire suivant : « En ce qui concerne le processus proprement dit, nous avons une très grande marge de manœuvre, à un point tel que nous avons l'impression de réinventer la roue. »¹²⁰ Par voie de conséquence, d'importantes disparités sont apparues au niveau de la qualité et de la rigueur de l'analyse effectuée dans le cadre de chaque examen¹²¹.

115 Le Groupe de la planification stratégique et du suivi a pour mandat de soutenir le Cabinet du Secrétaire général en procédant à des analyses stratégiques, en fixant les priorités, en établissant des prévisions, en gérant le risque, en encourageant l'innovation et en assurant l'alignement stratégique des plans et des ressources. ONU, « Terms of reference for the New/Revised EOSG Posts and Units » (Mandat pour les postes et groupes nouveaux/révisés relevant du Cabinet du Secrétaire général) (document conservé dans les dossiers de l'auteur), janvier 2017.

116 Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

117 Des fonctionnaires de la DPET ont également participé à certains des exercices de réalisation d'examens indépendants.

118 Cette orientation limitée contraste avec les politiques et procédures largement disponibles qui définissent les évaluations stratégiques et les examens stratégiques dirigés par l'ONU.

119 DPO de l'ONU, « Independent Strategic Reviews of Peacekeeping Operations: Synthesis Lessons Learned Report » (Examens stratégiques indépendants d'opérations de maintien de la paix : Rapport de synthèse sur les enseignements qui en ont été tirés), (document conservé dans les dossiers de l'auteur), novembre 2019.

120 Entretien 42, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

121 Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

Même en l'absence de directives détaillées sur la stratégie à appliquer, les examens indépendants se déroulent selon un mode de progression relativement normalisé. Chaque phase de cette progression reflète la façon dont les examens indépendants se situent au point d'équilibre entre souplesse et rigueur.

Mandat et pistes de recherche

Le mandat de l'examen constitue son point de départ méthodologique. Il est défini par le département d'origine d'une mission et indique le contexte, les tâches à accomplir et l'échelonnement des activités de recherche (telles que les études documentaires, les entretiens, les visites sur le terrain, l'analyse des données et l'exercice de vérification à entreprendre par une ou plusieurs équipes rouges). Il indique également le nom du chef d'équipe indépendant dont la candidature a été proposée et mentionne le nom des départements de l'ONU susceptibles de jouer un rôle dans les activités de l'équipe d'examen. Bien qu'on considère fréquemment que le mandat ne constitue qu'un document pro forma, il peut contribuer à traduire un énoncé générique et de portée étendue des tâches à accomplir en une série d'objectifs discrets. Il peut arriver que le Secrétariat prenne des mois pour finaliser un mandat en raison des négociations laborieuses qui se poursuivent au sujet du choix du chef d'équipe indépendant.

Les méthodologies d'examen sont des feuilles de route informelles sur les recherches effectuées; elles comprennent des indications sur les pistes d'investigation à suivre et les analyses des conflits envisagées. Ces outils aident à situer l'examen dans le contexte des événements survenus récemment dans le pays, à définir les secteurs stratégiques justifiant un examen critique, et à hiérarchiser les visites sur le terrain. Les documents portant sur les pistes de recherche ont pour objet d'aider l'équipe d'examen à traduire un mandat succinct, de portée souvent vaste, attribué par le Conseil de sécurité ou

le Comité exécutif en une liste tangible de questions sur les recherches effectuées. Ils préparent également le terrain en vue de l'exécution d'une étude rigoureuse en hiérarchisant les objectifs et en définissant un cadre d'analyse destiné à permettre l'évaluation d'éléments de preuve quantitatifs et qualitatifs¹²². Les documents relatifs aux pistes de recherche sont rédigés par l'équipe d'examen et sont communiqués au Cabinet du Secrétaire général en vue de susciter une rétroaction.

Certaines équipes d'examen considèrent que le processus lié aux pistes de recherche mérite qu'elles s'emploient à l'exécuter avec diligence, en y consacrant près de 10 % du temps total prévu pour cet exercice¹²³. D'autres dépriorisent le processus fondé sur les pistes de recherche en jugeant que d'autres priorités sont plus urgentes, pour y consacrer de nouveau leur attention une fois qu'ils ont déjà commencé à procéder aux études documentaires et aux entretiens. Il arrive parfois que le chef d'équipe décide de mettre la main à la pâte pour donner à l'examen une configuration qui reflète sa propre compréhension de son mandat; dans d'autres cas, le chef d'équipe se tient relativement éloigné de ce qui se passe en pratique, afin de permettre à son équipe de jouer le rôle de moteur du processus de conception.

Équipes rouges

Les exercices confiés à des équipes rouges figurent au nombre des innovations les plus remarquables survenues dans le cadre du processus d'examen indépendant¹²⁴. Une équipe rouge a pour fonction de mettre à l'épreuve les hypothèses, conclusions et recommandations d'un examen, et non de contester fondamentalement la validité du rapport ou d'imposer ses propres vues¹²⁵. Le Cabinet du Secrétaire général a créé un cadre détaillé en vue d'aider les membres des équipes rouges à analyser un examen à deux moments critiques : une fois que les pistes de recherche ont été définies, et une fois que l'équipe d'examen a produit une version

122 Entretien 6, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 35, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

123 Certaines parties prenantes ont également appelé l'attention sur les compromis à accepter lorsqu'il s'agit de préparer de longues listes de tâches prioritaires et de questions justifiant des recherches, en soulignant qu'il était impossible de couvrir tous les aspects. Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 13, chef d'équipe indépendant, février 2021; Entretien 18, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

124 Karin Landgren, « Nailing Down the Primacy of Politics in UN Peacekeeping: An Insider Perspective », *Observatoire mondial de l'IPI*, 16 août 2018; Marc Jacquand, « UN Reform and Mission Planning: Too Great Expectations? », International Peace Institute, novembre 2020, p. 15; Calin Trenkov-Wermuth, « The UN Needs a 'Red Team' », *Foreign Affairs*, 3 juillet 2017.

125 Jacquand, « Too Great Expectations? », p. 15.

préliminaire de ses conclusions et recommandations¹²⁶. Une équipe rouge comprend des fonctionnaires de l'ONU et d'autres personnes possédant des gammes diversifiées de qualifications, y compris des connaissances se rapportant spécifiquement à tel ou tel pays, des compétences en planification stratégique, une expérience des opérations de paix, une connaissance approfondie des questions militaires et une familiarisation avec des domaines de spécialisation importants. Les candidats susceptibles d'être retenus sont repérés par le Cabinet du Secrétaire général en fonction des questions précises définies dans le mandat de l'examen, et ils sont priés de participer en se portant volontaires.

Les séances organisées à l'intention des équipes rouges ont été conçues de manière à offrir aux chefs d'équipe des espaces externes aménagés pour leur permettre de recevoir une rétroaction constructive, mais leur plein potentiel est souvent inexploité¹²⁷. Certains participants ont estimé qu'il serait utile de recevoir un soutien plus systématique de la part des membres des équipes rouges, que ce soit par le biais de séances plus fréquentes ou en entretenant un dialogue informel avec ces personnes. Compte tenu des délais serrés, certaines équipes d'examen avaient dû solliciter des commentaires écrits sur les pistes d'analyse tout en effectuant leur visite dans le pays en cause¹²⁸. Comme ils ne sont pas rémunérés pour leur temps, les membres des équipes rouges investissent également une partie de leur temps et de leur énergie, à différents niveaux, dans leurs préparatifs. Il s'est avéré que la détermination de la combinaison idéale de compétences au sein d'une équipe rouge n'était pas une science exacte; en effet, certaines équipes d'examen indépendant ont

Les exercices confiés à des équipes rouges et l'accent mis sur l'analyse des données figurent au nombre des innovations les plus remarquables survenues dans le cadre du processus d'examen indépendant.

estimé qu'elles avaient besoin d'un plus grand nombre d'experts du pays en cause (en particulier des ressortissants du pays d'accueil), tandis que d'autres ont exprimé le souhait que des commentaires plus abondants leur soient adressés sur la façon dont leurs idées se frayeraient un chemin dans le labyrinthe bureaucratique qui soutient les opérations de paix de l'ONU¹²⁶.

Analyses des données

Une autre innovation méritant d'être mentionnée est l'accent mis sur les capacités d'analyse des données en tant que partie intégrante du processus d'examen indépendant. Les responsables des examens sont encouragés à utiliser des éléments de

preuve rigoureusement sélectionnés, de haute qualité et quantifiables pour servir de base à leurs analyses et à leurs options stratégiques. Le renforcement des méthodes d'analyse des données ne reflète pas seulement l'évolution suivie par le pilier « paix et sécurité » de l'ONU en

faveur d'une amélioration de la qualité de ses activités, mais il constitue également un précurseur du mouvement déclenché par le Secrétaire général à l'échelle du système tout entier pour faire des données un « atout stratégique » destiné à améliorer l'exécution des mandats¹³⁰.

Pendant la phase d'exécution des examens qui a eu lieu en 2017 et 2018, des spécialistes des données ont aidé les équipes à intégrer systématiquement l'analyse quantitative à leurs examens. Il s'agissait notamment de procéder à des évaluations des résultats atteints par les missions en fonction des priorités fixées (p. ex., par rapport à des indicateurs des résultats et compte tenu des dépenses liées aux programmes), des opérations menées (p. ex., la présence de la mission, les résultats atteints par les

126 Il s'agit notamment de soumettre les conclusions et recommandations à des tests de validité menés en appliquant les critères suivants : clarté de la stratégie prônée, qualité des éléments de preuve, liens de dépendance avec un scénario, besoins en ressources, analyse des parties prenantes, et alignement sur les principes de l'ONU. Voir Cabinet du Secrétaire général, « Red-Teaming Exercises Terms of Reference ».

127 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec des chefs d'équipe indépendants, février 2021.

128 Entretien 18, expert externe, février 2021; Entretien 19, expert externe, mars 2021; Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU, mars 2021; Entretien 23, expert externe, mars 2021; Entretien 35, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

129 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec des chefs d'équipe indépendants, février 2021; Entretien 11, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 18, expert externe, février 2021; Entretien 23, expert externe, mars 2021; Entretien 37, ancien fonctionnaire de l'ONU, mai 2021; Entretien 42, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

130 ONU, « Stratégie du Secrétaire général pour l'exploitation des données par tout le monde, partout », mai 2020, p. 2, 3 et 73.

contingents en tenue, le matériel appartenant aux contingents), et des finances et ressources (p. ex., budgets et affectations destinées à couvrir des dépenses, tableaux d'effectifs, conditions logistiques)¹³¹. Ces analyses intègrent également des informations exclusives de l'ONU avec des données de source ouverte sur le pays et la région afin de mieux contextualiser les opérations de la mission. Depuis 2019, les équipes d'examen ont accédé aux données et aux produits d'analyse de la mission et d'autres parties du système des Nations Unies, mais elles ne disposent pas des capacités d'analyse de données dédiées dont les examens formels ont bénéficié en 2017 et 2018.

Certaines équipes d'examen ont utilisé avec profit des données pour établir un lien entre leur évaluation des responsabilités confiées à une mission, d'une part, et les schémas de déploiement et l'affectation des ressources, d'autre part :

- L'examen indépendant de la mission des Nations Unies au Sahara occidental (MINURSO) a englobé des données sur l'emplacement des champs de mines, les itinéraires de déploiement et le coût des carburants pour justifier les ajustements proposés aux schémas de déploiement de la mission¹³².
- L'examen indépendant de la MINUSMA a établi une corrélation entre les capacités des différents contingents militaires et les incidents signalés en matière de sécurité. Cette analyse, qui faisait partie des éléments de preuve à prendre en compte pour les trois options proposées pour la reconfiguration de la présence de la mission, a mis l'accent sur le fait que les contingents dotés de capacités de protection ou de moyens médicaux moins importants que les autres avaient tendance à se voir confier les rôles les plus risqués et à être

envoyés aux endroits les plus dangereux.

- L'examen indépendant de la MINUSS mené en 2017 et l'examen de la MINUSMA conduit en 2018 ont utilisé des données sur les patrouilles militaires, notamment la distance et la fréquence moyennes, pour évaluer et justifier les stratégies redynamisées de protection des civils de ces missions¹³³.
- L'analyse géospatiale réalisée lors de l'examen indépendant de la FNUOD a fourni une évaluation quantifiable et comparable des différentes positions de la mission, y compris la visibilité de la zone de séparation et de la ligne de cessez-le-feu. Cette analyse a permis de formuler des recommandations sur les positions que la mission devait privilégier lors de sa reconfiguration¹³⁴.

S'il est vrai que la mise en lumière systématique d'aspects quantitatifs et les évaluations fondées sur des preuves sont utiles, l'intégration systématique de l'analyse des données dans les examens indépendants n'a pas été un exercice qui s'est déroulé de manière harmonieuse. Les demandes formulées par les chefs d'équipe aux fins d'obtenir des données particulières peuvent contribuer à faire apparaître de nouveaux points de vue, mais ils ne se sentent pas toujours à l'aise lorsqu'il s'agit pour eux de participer aux analyses envisagées¹³⁵. Les chefs d'équipe indépendants manifestent des niveaux variables d'intérêt pour l'analyse des données, et de connaissance à son sujet. Mais même s'ils ne maîtrisent pas les processus mettant en jeu des données, ils peuvent définir les attentes internes quant à la mesure dans laquelle leurs méthodologies de recherche privilégieront l'analyse des données¹³⁶.

Le niveau des compétences au sein de l'équipe elle-même détermine également l'importance accordée à l'analyse des données dans chaque examen

131 DFS de l'ONU, « PK Review Analytics: Analytics Support Team Overview » (Analyses effectuées dans le cadre des examens des opérations de maintien de la paix : Examen des équipes de soutien chargées des analyses) (document conservé dans les dossiers de l'auteur), octobre 2017; Entretien 27, fonctionnaire de l'ONU en poste, avril 2021; Entretien 41, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

132 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec des chefs d'équipe indépendants, février 2021; Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation concernant le Sahara occidental*, document des Nations Unies S/2018/889, 3 octobre 2018, par. 74.

133 Jacquand, « Too Great Expectations? », p. 13.

134 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement*, document des Nations Unies S/2018/1088, 6 décembre 2018, par. 25; Entretien 41, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

135 Entretien 36, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

136 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec des fonctionnaires de l'ONU, février 2021; Entretien 2, ancien fonctionnaire de l'ONU, janvier 2021; Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

indépendant. Les examens officiels réalisés en 2017 et 2018 ont bénéficié du soutien de l'Équipe d'analyse conjointe fonctionnant de manière autonome; l'examen du BANUS a même été mené avec la participation d'un analyste des données spécialement détaché à cet effet qui a coordonné l'approche adoptée par l'équipe et a assuré une liaison efficace avec différentes parties du système des Nations Unies¹³⁷. Mais après la dissolution de l'Équipe d'analyse conjointe, les responsables des examens effectués récemment ont été contraints d'avoir recours à un système informel et dispersé regroupant des coordonnateurs des données rattachés au Cabinet du Secrétaire général, au Service de la gestion de l'information du DPPA et du DPO, et aux services compétents des missions elles-mêmes. Cette approche décentralisée a souvent donné lieu à des situations où les membres des équipes d'examen étaient dépourvus des conseils pratiques dont ils avaient besoin pour savoir comment utiliser l'analyse des données, ou des compétences nécessaires pour profiter des données dont ils disposaient¹³⁸.

Un autre problème à résoudre a consisté à mesurer de manière quantifiable les résultats, tant pour les questions politiques que de fond, des opérations de paix de l'ONU. Historiquement, les opérations de maintien de la paix et les MPS n'ont pas consacré beaucoup de ressources à la production d'informations quantitatives cohérentes sur leurs activités organiques. La qualité des données sur les activités de base des missions n'est, d'autre part, pas complètement normalisée au sein des opérations de maintien de la paix ou entre celles-ci, leurs responsables étant de plus en plus souvent chargés de produire et de surveiller leurs propres données. Comme la plupart des équipes d'examen ne disposent que de moyens limités pour gérer ces problèmes, notamment en assurant une coordination efficace entre la mission et le siège, cela a un

effet sur l'efficacité des efforts qu'elles sont en mesure de déployer pour intégrer ces données à leurs analyses¹³⁹. De plus, une étude consacrée récemment aux processus de planification des missions a fait allusion à une résistance culturelle qui, au sein de l'organisation, viserait à faire systématiquement obstacle aux efforts d'intégration des données¹⁴⁰.

Malgré ces difficultés, la création du Système de planification et d'évaluation intégrées de la performance (CPAS) par le DPO, la mise en place d'un Cadre intégré de résultats et de responsabilisation pour les opérations de maintien de la paix (IPPAF) et les activités de la cellule d'innovation du DPPA montrent qu'une attention croissante est accordée à la quantification des résultats des missions et indiquent que les conditions nécessaires à la réalisation de progrès au cours des prochaines années sont réunies¹⁴¹. Les examens indépendants bénéficieront également du fait que l'analyse des données s'intégrera de plus en plus à tous les niveaux du pilier « paix et sécurité » de l'ONU, en particulier à un moment où l'ONU accélère la mise en œuvre de la Stratégie en matière de données et de la Stratégie pour la transformation numérique du maintien de la paix des Nations Unies, proposées par le Secrétaire général¹⁴². Ces efforts aideront plus spécialement l'organisation à quantifier et évaluer plus systématiquement les progrès qu'elle réalise en ce qui concerne les aspects politiques des activités de ces missions.

Analyse des questions de genre

Les examens indépendants offrent une occasion exceptionnelle non seulement d'examiner le programme d'activités relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité en tant que question thématique à confier aux missions, mais aussi d'intégrer l'analyse des aspects sexospécifiques. Certains des examens initiaux ont intégré des

137 Entretien 21, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 27, fonctionnaire de l'ONU en poste, avril 2021.

138 L'Équipe d'analyse conjointe a préparé en 2017 un document cadre qui définit les différentes utilisations auxquelles l'analyse des données de l'ONU se prête; ce document n'a toutefois été l'objet d'aucune mise à jour, outre le fait qu'il n'a été communiqué à aucune équipe chargée des examens effectués récemment. Entretien 13, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 42, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

139 Entretien 36, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021; Entretien 41, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

140 Jacquand, « Too Great Expectations? », p. 13.

141 Les MPS dirigées par le DPPA n'ont pas encore intégré le CPAS à leurs activités, en dépit du fait que ce département et le CPAS du DPO collaborent régulièrement. Voir : UN Peacekeeping, « CPAS », et DPPA de l'ONU, « Futuring Peace », consultable à l'adresse www.futuringpeace.org.

142 Maintien de la paix des Nations Unies, « Stratégie pour la transformation numérique du maintien de la paix des Nations Unies », consultable à l'adresse <https://peacekeeping.un.org/fr/strategy-digital-transformation-of-un-peacekeeping>; ONU, « Stratégie du Secrétaire général pour l'exploitation des données par tout le monde, partout ».

données ventilées par sexe dans leurs analyses; d'autres ont été menés sans qu'une analyse des questions de genre y soit délibérément incorporée. Dans un cas comme dans l'autre, les résumés présentés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité sont souvent dépourvus des subtilités qu'aurait pu lui conférer toute analyse des questions de genre qu'on aurait jugé bon d'effectuer¹⁴³. Les rapports finaux rendant compte des examens de la MONUSCO et de la MINUSS (2020) qui sont publiquement disponibles, sont des modèles positifs en ce sens qu'ils comprennent des analyses détaillées des questions de genre¹⁴⁴.

Une tendance récente est la nomination d'experts des questions de genre en tant que membres des équipes d'examen; ces personnes sont détachées du DPO, d'ONU-Femmes ou de l'effectif d'un partenaire externe¹⁴⁵. Quelques interlocuteurs ont considéré que cette approche constituait un glaive à double tranchant étant donné que l'instauration d'une instance chargée exclusivement des questions de genre et investie d'un vaste mandat non seulement renforce la méthodologie de recherche, mais aussi positionne plus systématiquement les questions de genre à un niveau plus élevé dans le rapport final; en même temps, cela peut placer les dimensions sexospécifiques dans un compartiment relevant exclusivement du domaine de compétence d'une personne déterminé involontairement, ce qui risque de déterminer involontairement la façon dont les questions de genre sont abordées dans le rapport. Quoiqu'il en soit, l'attribution d'un rang prioritaire à une analyse sensible au genre dans l'ensemble du rapport est un objectif louable.

Louvoyer entre des intérêts divergents lors des consultations

Les équipes d'examen indépendant se trouvent en présence d'une vaste gamme d'intérêts et de points de vue lors des réunions qu'elles ont avec différentes parties prenantes. L'établissement d'un

ordre de priorité entre ces parties et le choix des méthodes à adopter pour tenir compte de leurs apports les oblige à chercher le point d'équilibre entre la nécessité de mener de larges consultations et le besoin de préserver l'indépendance du processus. Des consultations efficaces et portant sur une vaste gamme de questions peuvent contribuer à encourager l'expression de points de vue divers, à mettre en évidence les « lignes rouges » à ne pas franchir lors des débats sur des aspects politiques, à obtenir un soutien politique, et à gérer les attentes. Ces exercices d'examen se sont toutefois, dans certains cas, heurtés à des difficultés lorsqu'il s'agissait d'amener des interlocuteurs différents à avoir une compréhension commune du processus et de ses résultats possibles.

Consultations avec les membres du Conseil de sécurité

La plupart des équipes d'examen indépendant s'efforcent d'organiser des réunions bilatérales avec des représentants d'importants États Membres et d'autres entités jouant un rôle de premier plan, notamment des membres du Conseil de sécurité, des pays fournisseurs de contingents et des partenaires de développement, ainsi qu'avec des diplomates originaires de la région, pendant les phases préliminaires de leur examen. Les consultations avec des membres du Conseil sont devenues encore plus pertinentes étant donné que ce dernier a de plus en plus tendance à mandater des examens indépendants. Ces consultations donnent aux équipes d'examen l'occasion d'en savoir plus sur les débats politiques qui aboutissent à la décision de demander qu'un examen indépendant soit effectué sans égard à toute autre considération et dont le rôle est souvent occulté dans la résolution finale. Par exemple, l'équipe chargée de l'examen du BINUGBIS a rencontré les membres permanents du Conseil de sécurité et les membres africains afin de mieux comprendre leurs évaluations de la dynamique nationale et régionale, ainsi que pour savoir ce qu'ils pensaient d'un éventuel retrait de la mission.

143 Par exemple, le résumé de l'examen de la MINUSS mené en 2018 n'a abordé les questions sexospécifiques que dans le contexte de la violence sexiste. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport spécial du Secrétaire général sur la prorogation du mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud*, document des Nations Unies S/2018/143, 20 février 2018. Le résumé de l'examen de la MINUSMA n'a abordé les questions sexospécifiques que dans le contexte des mesures à prendre pour rendre le processus politique plus inclusif. Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, document des Nations Unies S/2018/541, 6 juin 2018; DPO de l'ONU, « Rapport de synthèse sur les enseignements tirés ».

144 Le rapport final de la MINUSS a décrit comme suit cette composante de sa méthodologie : « Toutes les consultations recouvraient les questions de genre. Dans la mesure du possible, l'équipe chargée de l'examen a mené des consultations, lors d'entretiens individuels ou de groupe de discussion afin de tenir dûment compte des questions de genre ainsi que des points de vue et des informations y relatifs ». Document des Nations Unies S/2020/1224, par. 5.

145 Voir, par exemple : documents des Nations Unies S/2019/842 et S/2020/1224, par. 5.

L'équipe chargée de l'examen de la MONUSCO a mis en place une pratique méritant d'être signalée lorsqu'elle a organisé une séance unique à huis clos avec des experts détachés par tous les membres du Conseil de sécurité¹⁴⁶. Cette séance était destinée à aider les membres du Conseil à aboutir à une compréhension commune du mandat de cet examen. Elle a également donné au chef d'équipe indépendant l'occasion de faire part de sa conception de l'examen et de sensibiliser les délégations assistant aux séances du Conseil à son approche. Il a adressé une note de réunion aux membres du Conseil, au Cabinet du Secrétaire général et au DPO peu après la tenue de cette séance afin de garder une trace écrite de leurs points de vue et d'établir une trajectoire qu'il serait politiquement coûteux pour les membres du Conseil de contester une fois le rapport finalisé, un geste particulièrement important étant donné que c'était le Conseil qui avait demandé que cet examen ait lieu. Le chef d'équipe a également rejeté toutes les invitations à participer à des réunions avec les États Membres entre le début de la rédaction du rapport et sa présentation officielle au Conseil de sécurité. Cette approche a renforcé la crédibilité de l'examen et a permis au chef d'équipe d'isoler les activités de l'équipe d'examen de toute pression pouvant être exercée par le Conseil et de préserver son indépendance.

Bien que les consultations avec les États Membres soient utiles, la protection de l'examen contre toute influence politique indue est l'une des principales responsabilités du chef d'équipe indépendant. En principe, les membres du Conseil sont en faveur de la fourniture de contributions indépendantes à leurs délibérations et considèrent que les examens indépendants constituent de précieux compléments aux rapports périodiques présentés par le Secrétaire général, mais en pratique, certains membres du Conseil (souvent à titre permanent) ont tenté d'exercer une influence politique sur eux afin de promouvoir leurs propres intérêts¹⁴⁷. Bien que les rapports confidentiels puissent être utiles au Secrétaire général, ils ont également permis à des membres du Conseil d'exercer une pression

diplomatique sur le chef d'une équipe indépendante ou sur le Secrétariat.

Relations avec la mission à l'examen

Les relations entre les équipes d'examen indépendant et les missions à l'examen sont délicates dans le meilleur des cas, et peuvent se transformer en obstacles majeurs dans le pire des cas. Comme les missions ne jouent aucun rôle officiel dans le processus, ni n'influencent l'analyse et les recommandations qui en sont issues, les examens indépendants sont souvent perçus en tant qu'initiatives télécommandées à partir du siège. Bien que les équipes d'examen comprennent une série représentative d'entités installées au siège, les fonctionnaires de l'ONU en poste dans le pays intéressé ne participent que rarement aux travaux en tant que membres d'une équipe. Les missions supportent souvent un lourd fardeau logistique en se chargeant des dispositions à régler pour permettre les visites de l'équipe d'examen dans le pays, en facilitant la plupart des consultations qu'elle mène et en préparant des séances d'information et une documentation supplémentaires. Cette dynamique perpétue les déconnexions, un phénomène qui peut réduire l'adhésion de la mission lorsqu'il s'agit de participer aux efforts entrepris et risque, en fin de compte, de limiter l'impact de l'examen.

Certaines missions manifestent du scepticisme à l'égard de l'utilité des examens quand elles doivent déjà s'imposer la fastidieuse litanie des rapports qu'elles sont tenues de préparer, tandis que d'autres considèrent qu'ils constituent des moyens de réduire les budgets ou servent à signaler implicitement que leur équipe dirigeante ne jouit d'aucune confiance. D'autres estiment que les équipes d'examen ont déjà des conclusions déterminées d'avance au moment de leur arrivée, et que les points de vue exprimés au sein de la mission n'ont qu'une importance secondaire¹⁴⁸. Dans quelques cas, des équipes d'examen indépendant se sont senties soumises à des tensions préexistantes entre la mission et le Secrétariat¹⁴⁹. Le RSSG d'une mission a quitté le pays le jour où l'équipe

146 L'IPI a facilité la tenue de cet atelier de recherche.

147 Entretien 19, expert externe, mars 2021; Entretien 34, expert externe, mai 2021.

148 Entretien 1, diplomate d'un État Membre, janvier 2021.

149 Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 24, ancien fonctionnaire de l'ONU, mars 2021.

d'examen y est arrivée, un geste que beaucoup ont interprété comme constituant un désaveu direct du processus en cause¹⁵⁰.

Les équipes d'examen et les missions dépendent les unes des autres pour produire une étude valable. Les examens indépendants permettent à leurs responsables de disposer de la crédibilité et de la liberté nécessaires pour transmettre des messages politiques qu'une mission est incapable d'adresser (ou qu'elle ne peut communiquer que dans un contexte privé). Ils offrent également l'occasion de poser un regard neuf sur les activités d'une mission au jour le jour et valident ses approches en présentant les résultats de recherches détaillées et d'une analyse critique¹⁵¹. En même temps, ces équipes ne peuvent entreprendre leurs examens sans l'apport des personnes qui sont les plus proches des situations auxquelles il faut remédier. Pour qu'un examen débouche sur des résultats satisfaisants, il faut créer un environnement propice à la collaboration, de manière à ce que les membres du personnel consultés décrivent spontanément leur vécu, en fournissant tous les détails nécessaires, au sein de la mission et dans leurs contacts avec les fonctionnaires du pays d'accueil¹⁵². Cependant, les démarches à entreprendre pour promouvoir l'adhésion d'une mission au processus d'examen ne sont pas les mêmes que celles qui vont de pair avec l'élaboration d'un rapport de consensus, étant donné que des désaccords sont inévitables compte tenu des divers points de vue et intérêts en jeu.

Les examens les plus efficaces encouragent des consultations détaillées avec de hauts responsables et diverses entités liées aux missions, tant par les voies officielles qu'officieuses. La quasi-totalité des sections rattachées aux missions préparent des exposés et mémoires officiels au siège des missions,

Les exercices d'examen se sont toutefois, dans certains cas, heurtés à des difficultés lorsqu'il s'agissait d'amener des interlocuteurs différents à avoir une compréhension commune du processus et de ses résultats possibles.

dans leurs bureaux régionaux et dans des bases temporaires. Certaines équipes d'examen ont largement recours à ces documents à l'occasion de leurs visites afin de maintenir une paroi pare-feu clairement délimitée entre elles-mêmes et la mission, pour préserver leur indépendance par rapport à l'ONU, ainsi que l'indépendance de la mission par rapport aux conclusions énoncées dans le rapport d'examen. D'autres équipes d'examen adressent au RSSG des mises à jour sur leurs délibérations dans le cadre de séances tenues pratiquement chaque jour, afin de débattre des éventuelles propositions visant à permettre une compréhension des points de convergence ou de divergence quant aux intérêts en jeu¹⁵³. Les équipes d'examen organisent également des réunions de suivi avec différentes sections de la mission afin d'étudier certains points. À l'occasion de l'examen de la MANUL effectué en 2021, un sondage anonyme a été communiqué à des membres du personnel de l'ONU en Lybie et au siège pour leur demander de fournir des commentaires plus détaillés sur les principales priorités et difficultés dont la mission devait se préoccuper¹⁵⁴.

Certains chefs d'équipe indépendants créent des voies officieuses pour permettre aux membres du personnel d'une mission de communiquer avec l'extérieur. Cela permet de disposer d'un espace grâce auquel certains membres du personnel de la mission peuvent contacter l'équipe d'examen à l'extérieur du cadre des séances officielles dirigées par la mission, ce qui permet aussi à certaines personnes ou à de petits groupes d'avoir des réunions bilatérales avec le chef d'équipe, à l'exclusion de toute autre partie. Cette approche réduit le risque que les personnes qui font librement part de leur point de vue soient l'objet de représailles susceptibles d'affecter leur situation professionnelle après la fin de l'examen¹⁵⁵.

150 Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 21, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 25, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

151 Entretien 13, chef d'équipe indépendant, janvier 2021.

152 Entretien 3, chef d'équipe indépendant, janvier 2021.

153 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021; Entretien 9, fonctionnaire de l'ONU en poste, janvier 2021.

154 Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 6 août 2021, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2021/716, 9 août 2021, Annexe, par. 6e).

155 Entretien 3, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 13, chef d'équipe indépendant, février 2021; Entretien 15, chef d'équipe indépendant, février 2021; Entretien 21, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

La collaboration informelle qui s'établit entre l'équipe d'examen indépendant et la mission est également toujours vivace pendant les phases finales de l'examen. Certaines équipes ne communiquent pas les versions préliminaires de leur rapport aux chefs de mission pour connaître leurs commentaires, ce qui a donné lieu à des allégations selon lesquelles les examens contenaient des erreurs factuelles ou proposaient des recommandations qui avaient déjà été mises en œuvre par la mission ou dont on avait jugé qu'elles ne méritaient pas d'être prises en considération¹⁵⁶. D'autres équipes d'examen communiquent des versions préliminaires confidentielles aux chefs de mission à titre consultatif, ce qui leur permet de garder la paternité de tout document ainsi transmis et d'utiliser tout commentaire adressé en retour comme simple suggestion, même si de francs désaccords se manifestent sur certaines recommandations.

Consultations avec les parties prenantes nationales et régionales

Les consultations avec les parties prenantes nationales et régionales sont indissociablement liées aux évaluations et examens effectués par l'ONU; les examens indépendants ne font pas exception à cette règle. Les équipes d'examen rencontrent fréquemment de hauts responsables gouvernementaux appartenant à diverses catégories, des chefs de parti politique, des membres de groupes de la société civile et d'organisations communautaires, des diplomates et des représentants d'organisations régionales dans la capitale ou d'autres lieux du pays visé. Ces consultations ne sont cependant pas faciles; en effet, les équipes d'examen sont souvent obligées de lutter contre l'impression qu'elles se concentrent exclusivement sur les activités de l'ONU ou que leurs travaux dépendent des directives données par le siège. Elles ne disposent également que d'un temps limité pour

participer à des réunions¹⁵⁷. Pour atténuer cette contrainte en partie, certaines équipes organisent des réunions d'information à l'intention des collectivités et des tables rondes thématiques pour solliciter les apports de divers groupes dans le cadre d'un nombre moins élevé de séances et pour faire connaître les objectifs de l'examen¹⁵⁸.

Malgré l'indépendance dont elles jouissent sur le plan institutionnel, les contextes politiques nationaux ont influé sur la mesure dans laquelle les équipes d'examen indépendant réussissent à engager pleinement un dialogue avec les parties prenantes nationales. L'équipe d'examen indépendant chargée de la MINURSO a tenu de brèves consultations avec le Front Polisario, mais a estimé qu'elle ne pouvait procéder que dans une mesure limitée à des investigations sur les activités de la mission. L'équipe chargée de l'examen de la MONUSCO n'a pu obtenir aucun apport officiel de la part du Gouvernement congolais malgré les multiples visites (dont une faite exclusivement à cette fin) qu'elle a effectuées dans le pays¹⁵⁹. À cause de cela, plusieurs interlocuteurs ont indiqué que les scénarios relatifs à la transition énoncés dans le rapport n'avaient pas été présentés dans des délais aussi opportuns qu'on aurait pu le souhaiter ou n'avaient pas eu les effets escomptés¹⁶⁰.

L'évaluation de la stratégie de l'ONU dans un pays est impossible si on ne dispose pas d'une analyse cohérente portant sur les pays voisins et les organisations régionales. La plupart des équipes d'examen utilisent explicitement une optique régionale dans leur analyse et rencontrent des diplomates des pays voisins à New York, dans le pays d'accueil ou dans des centres régionaux. Par exemple, l'équipe chargée de l'examen de la MONUSCO s'est rendue dans les capitales de la région de l'Afrique australe pour consulter les parties prenantes régionales, tandis que celle chargée de l'examen de la MINUSS en 2020 a consacré une partie de son analyse à la

156 Entretien 34, expert externe, mai 2021; Entretien 37, ancien fonctionnaire de l'ONU, mai 2021; DPO de l'ONU, « Rapport de synthèse sur les enseignements tirés ».

157 Voir, par exemple, le document des Nations Unies: S/2019/842, par. 11.

158 DPO de l'ONU, « Rapport de synthèse sur les enseignements tirés ».

159 L'examen indépendant de la MONUSCO a été mandaté en mars 2019, et ses responsables ont été priés de présenter leur rapport au Conseil de sécurité en octobre de la même année. Bien que le président Félix Tshisekedi soit entré en fonctions en janvier 2019, le Gouvernement congolais n'a été formé qu'en septembre 2019 en raison des négociations prolongées qui se sont poursuivies entre les partis politiques congolais. Il en a résulté que le gouvernement n'a pas exprimé sa position officielle sur la MONUSCO avant la date à laquelle le chef d'équipe indépendant devait présenter le rapport final. Voir document des Nations Unies S/2019/842, par. 83.

160 Entretien 18, expert externe, février 2021; Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 34, expert externe, mai 2021; Entretien 39, fonctionnaire de l'ONU en poste, juin 2021.

coopération sur le Soudan du Sud entre toutes les entités de l'ONU, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et l'UA.

Les examens indépendants des opérations de paix de l'ONU qui ont pour mandat de soutenir les partenaires régionaux peuvent être particulièrement sensibles. Ils doivent tenir compte des dynamiques de partenariat plus larges, et souvent délicates, qui influencent la politique et les opérations des missions à l'examen (voir Encadré 4). À ce jour, ces examens ont porté exclusivement sur les missions de l'ONU qui sont étroitement liées à l'UA (c'est-à-dire le BANUS, le BNUA et le soutien international fourni à la Somalie en matière de sécurité), mais à l'avenir, il est plausible que le Conseil de sécurité demande d'effectuer des examens indépendants qui couvrent

indirectement des opérations de paix qui ne sont pas expressément mandatées par l'ONU (comme la Force conjointe du G5 Sahel ou la Force multinationale mixte déployée dans le bassin du lac Tchad)¹⁶¹. Dans de tels cas, les questions relatives à la primauté politique, à la planification et aux activités conjointes, aux finances et à la logistique influent souvent tant sur les aspects de fond que sur les opérations, comme elles l'ont fait à l'occasion des examens conjoints menés antérieurement par l'ONU et l'UA (voir la liste figurant dans l'Annexe).

Transparence, appropriation et rapport final

Le mode de diffusion du rapport final influe dans une très large mesure sur la transparence de l'examen et, par extension, sur son indépendance,

Encadré 4. Relations entre l'ONU et l'UA, et examens indépendants concurrents de l'AMISOM

La demande formulée par le Conseil de sécurité en mai 2020 en vue de l'exécution d'un examen indépendant de l'assistance internationale fournie à la Somalie en matière de sécurité a provoqué l'apparition de graves tensions dans la relation plus large entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPSUA)¹⁶². C'était la première fois que le Conseil avait demandé qu'un examen indépendant soit réalisé sur une mission non dirigée par l'ONU. Bien que la portée du mandat officiel de l'examen en question ne se soit pas limitée à la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM), les questions relatives à l'assistance internationale en matière de sécurité sont indissociables de celles qui concernent l'avenir de la mission au-delà de 2021¹⁶³.

Les débats portant sur la transition de l'AMISOM - et sur le rôle de l'ONU dans ce processus de transition - ont accordé une place prépondérante aux questions plus larges relatives à la situation politique et en matière de sécurité de la Somalie¹⁶⁴. Les débats sur la question de savoir s'il convient ou non de reconfigurer l'AMISOM (ou sur les méthodes à employer à cette fin) font également surgir la question des désaccords sur les aspects financiers, doctrinaux et politiques entre l'ONU et les États Membres de l'UA quant au financement que l'ONU pourrait envisager d'accorder à des opérations de paix dirigées par l'UA.

Des évaluations antérieures de l'AMISOM avaient été menées sous la forme d'exercices conjoints entre le Secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA¹⁶⁵. Les États Membres africains et l'ONU ont insisté pour que l'examen indépendant prévu pour 2020 soit, au lieu de cela, une évaluation conjointe ou un examen

161 Cela serait particulièrement pertinent à l'avenir si le Conseil de sécurité autorise l'utilisation de contributions statutaires de l'ONU pour soutenir des opérations non onusiennes destinées à assurer la sécurité.

162 Pour en savoir plus sur cette relation, voir Daniel Forti et Priyank Singh, « Vers un partenariat ONU/UA plus efficace sur la prévention des conflits et la gestion des crises », International Peace Institute, octobre 2019; DPO de l'ONU, « Rapport de synthèse sur les enseignements tirés »; et International Crisis Group, « The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations », janvier 2020.

163 Document des Nations Unies S/RES/2520, par. 38; Security Council Report, « African Union Mission in Somalia (AMISOM) Reauthorisation », 28 mai 2020; Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport sur les activités menées en 2020 par le Groupe de travail spécial sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique*, document des Nations Unies S/2020/1292, 29 décembre 2020.

164 Pour en savoir plus sur le contexte, voir Fiona Blyth, « Transitioning to National Forces in Somalia: More Than An Exit for AMISOM », International Peace Institute, avril 2019.

165 Voir Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 10 mai 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2019/388, 13 mai 2019; et *Lettre datée du 25 juillet 2017, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2017/653, 31 juillet 2017.

indépendant conjoint¹⁶⁶. Néanmoins, le Royaume-Uni (porte-plume du Conseil de sécurité en ce qui concerne la Somalie) a insisté pour que l'examen proposé soit un exercice indépendant mandaté uniquement par le Conseil, qui a finalement été prié de prendre en compte les vues du Gouvernement fédéral de la Somalie, de l'UA et d'autres partenaires.

Les deux conseils se sont efforcés de trouver un terrain d'entente même après que l'évaluation indépendante avait été officiellement mandatée. L'UA a exercé des pressions pour qu'un examinateur indépendant soit conjointement nommé par les deux organisations et pour qu'une équipe de deux experts (dont la candidature serait présentée par une organisation dans le cas du premier, et par l'autre organisation dans le cas du second, la même procédure étant suivie pour les questions de financement y afférentes) soit formée, et pour que le rapport soit présenté au Conseil de sécurité et au CPSUA. Toutefois, les préoccupations éprouvées depuis longtemps par certains États Membres de l'ONU quant à la relation politique entre les deux conseils ont empêché cette idée de se concrétiser¹⁶⁷.

Néanmoins, l'équipe d'examen était censée refléter le caractère conjoint de cette initiative : elle était composée de trois experts externes et ne constituait pas une combinaison hybride composée d'un chef d'équipe indépendant et de fonctionnaires de l'ONU, ce qui reflétait le fait que l'examen ne portait pas sur une opération de l'ONU. Malgré ces efforts, le CPSUA et l'UA ont rejeté publiquement l'examen et ont interdit aux fonctionnaires de la Commission de l'UA et à l'AMISOM de fournir des apports officiels à l'équipe¹⁶⁸. Le CPSUA a nommé sa propre équipe d'évaluation indépendante dont les recommandations ont différé de celles de l'équipe d'examen indépendante mandatée par l'ONU¹⁶⁹. L'examen est devenu une pomme de discorde qui a empoisonné au grand jour les relations entre l'ONU et l'UA¹⁷⁰.

sa crédibilité et son impact. Cependant, quand il s'agit de la confidentialité du rapport final, les intérêts du Secrétariat et ceux des États Membres sont plus divergents que dans le cas de n'importe quel autre aspect de l'examen, ce qui reflète la discorde que suscitent l'appropriation du rapport et la détermination du public cible auquel il devrait être destiné.

Les examens indépendants jouissent d'une réputation peu enviable en ce sens que leurs auteurs doivent, dans de nombreux cas, veiller à ce que le secret le plus absolu soit préservé jusqu'à la date de publication de leurs rapports finaux¹⁷¹. Seulement trois des 19 examens indépendants, à savoir ceux consacrés à la MONUSCO, à la MINUSS (2020) et à la MANUL (2021) sont publiquement accessibles (voir Tableau 3); un troisième, qui porte sur l'assis-

tance internationale à la Somalie en matière de sécurité, a été présenté au Conseil dans son ensemble mais n'a pas encore été rendu accessible à un public plus large. Le résumé et les recommandations de l'examen de la MANUI ont été présentés au Conseil, mais le texte complet du rapport est resté confidentiel¹⁷². Aucun des examens effectués à l'initiative du Secrétaire général n'est accessible au public, que ce soit en partie ou dans son ensemble.

Les échanges de vues sur la confidentialité indiquent que les parties prenantes n'ont pas toutes la même perception des objectifs des examens indépendants. Au sein du Secrétariat, certains considèrent que ces examens servent à adresser sans ambages des conseils au Secrétaire général, qui peut accepter ou rejeter les conclusions et recommandations selon son bon vouloir. Les États

166 Cela a été demandé officiellement dans le communiqué diffusé à la suite de la 923^e séance du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, le 7 mai 2020 (par. 15), et réitéré dans le communiqué diffusé à la suite de sa 949^e séance, tenue le 27 novembre 2020 (par. 10). En 2017, le Secrétaire général a proposé des options pour l'autorisation et le financement des opérations de soutien de la paix de l'UA. Voir International Crisis Group, « The Price of Peace ».

167 Amani Africa, « Examen du Rapport sur l'évaluation indépendante de l'avenir de l'AMISOM », 30 juillet 2021.

168 Entretien 23, expert externe, mars 2021.

169 Amani Africa, « Examen du Rapport de l'AMISOM ».

170 Cabinet du Secrétaire général, « Communiqué conjoint : L'Équipe spéciale conjointe Organisation des Nations Unies – Union africaine chargée des questions de paix et de sécurité tient sa 19^e réunion consultative le 16 octobre 2020 », Communiqué de presse, 20 octobre 2020.

171 Jacquand, « Too Great Expectations? », p. 13.

172 L'examen de la MANUI est le premier examen indépendant qui ait été demandé par le Conseil de sécurité. Il a été décidé de rendre le résumé et les recommandations publics en dépit du caractère hautement politisé de l'examen.

Tableau 3. Stratégies de diffusion des examens indépendants

Diffusion	Nombre	Examen indépendant effectué à l'initiative du Secrétaire général	Examen indépendant effectué à l'initiative du Conseil sécurité
Rapport complet rendu public	3		MONUSCO, MINUSS (2020), MANUL (2021)
Rapport complet présenté au Conseil de sécurité (mais non rendu public)	1		Somalie/AMISOM
Partie du rapport présentée au Conseil de sécurité	1		MANUI
Résumé du Secrétaire général présenté en tant que document indépendant	7	MINUSS (2018), UNOWAS, BNUUA	MANUA, UNFICYP, BINUGBIS, BRENUAC
Résumé du Secrétaire général intégré au rapport ordinaire	7	MANUL (2017)	MINUSMA, FISNUA, MINURSO, MINUSCA, FNUOD, BANUS

Membres, d'un autre côté, considèrent que les examens indépendants sont des apports distincts destinés à alimenter leurs délibérations. L'augmentation récente du nombre d'examens indépendants mandatés par le Conseil de sécurité, en partie pour affirmer son appropriation du produit final, est une tentative manifeste de porter atteinte à cette confidentialité.

Les rapports confidentiels sont l'objet de controverses parce que le Secrétariat avait l'habitude, par le passé, de filtrer ou épurer les informations avec lesquelles il n'était pas d'accord. Certains des résumés de rapports d'examen indépendant, qui avaient été préparés par le Secrétariat et avaient figuré dans les rapports du Secrétaire général, ont donné une interprétation déformée des conclusions et recommandations de l'équipe d'examen en omettant certains éléments. Par exemple, les rapports du Secrétaire général n'indiquent pas que l'ONU a manifesté son désaccord avec certains aspects du rapport, mais laissent entendre, au lieu

de cela, que le résumé préparé par le Secrétariat émane de l'équipe d'examen. Dans le cas des examens de la MANUL, de la MINUSMA et du BNUUA, les documents publiquement accessibles ont été publiés en omettant les éléments d'analyse et les recommandations du rapport qui allaient à l'encontre des approches appliquées à l'époque par l'ONU ou dont on estimait qu'ils étaient trop politiquement sensibles¹⁷³. C'est précisément pour éviter de telles omissions et préserver la crédibilité de son rapport que Youssef Mahmoud a exigé, avant de confirmer qu'il était prêt à participer à l'examen de la MONUSCO, que le texte intégral de son rapport soit rendu public.

Le Secrétariat a également fait preuve d'un manque de cohérence dans le choix du mode de présentation de ses résumés d'examens indépendants, ce qui a eu pour effet d'exacerber les préoccupations ressenties au sujet de la confidentialité et de la crédibilité. Certains examens ont fait l'objet d'un rapport distinct ou d'une lettre adressée au Conseil de

¹⁷³ Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021; Entretien 3, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 11, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 12, chef d'équipe indépendant, février 2021.

sécurité. D'autres, en revanche, ont été intégrés dans les rapports périodiques adressés au Conseil, parfois dans une section spécifique ou avec des sous-titres appelant l'attention sur les recommandations qui en sont issues, et parfois sans titres distincts. Cette pratique consistant à intégrer les conclusions et recommandations issues des examens dans les rapports de routine du Secrétaire général suscite des doutes quant à leur indépendance.

La plupart des arguments invoqués en faveur de la confidentialité perdent toute validité pour peu qu'on les analyse d'assez près. Certains fonctionnaires de l'ONU font valoir que la confidentialité vise à éviter que l'examen indépendant ne fasse l'objet de pressions de la part des États Membres¹⁷⁴.

Les tensions ressenties à l'occasion de l'examen indépendant de la MINUSMA ont toutefois montré comment des États Membres peuvent s'y prendre pour transférer ces pressions de l'équipe d'examen au Secrétariat, lequel est moins préparé à y résister parce qu'il dépend du financement et de l'appui politique de ces États. Bien qu'un résumé établi par le Secrétariat permette à l'ONU d'influer sur le message contenu dans le rapport, un rapport public donne à diverses parties du système des Nations Unies la possibilité d'exprimer ouvertement leur désaccord au sujet de certaines conclusions ou recommandations tout en se déclarant malgré tout en faveur de son orientation globale. En outre, la confidentialité à l'ONU a été cyniquement qualifiée « d'illusion » étant donné que des rapports hautement sensibles transmis à divers niveaux de l'organisation ont, suite à des fuites, été divulgués à l'ensemble des membres de l'ONU et à la communauté des chercheurs¹⁷⁵. Quand des rapports confidentiels sont diffusés, les multiples précautions prises par l'ONU pour empêcher les fuites n'ont finalement pas une grande utilité tout en donnant l'impression

qu'elle a quelque chose à cacher.

S'il est vrai que la transparence devrait être la valeur à privilégier « par défaut » pour les rapports d'examen indépendant, il existe des cas dans lesquels un rapport confidentiel (ou du moins la préservation du caractère confidentiel d'une partie d'un tel document) peut s'avérer nécessaire. Le Secrétariat a insisté pour que la phase 2017–2018 d'examens indépendants ait lieu en partie pour susciter des commentaires indépendants et crédibles. Du point de vue d'un chef d'équipe indépendant, l'octroi du statut « confidentiel » à une partie de son rapport pourrait lui permettre de transmettre une analyse plus délicate et des messages politiquement sensibles en sachant qu'il

ne communique qu'avec un seul destinataire (le Secrétaire général), plutôt qu'avec 15 destinataires au Conseil de sécurité¹⁷⁶.

Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les chefs d'équipe indépendants pouvaient préparer un rapport détaillé dont toutes les parties seraient publiquement accessibles, et le compléter en y joignant une lettre d'accompagnement ou une annexe confidentielle. Cette approche préserverait la rigueur analytique de

l'examen et assurerait que ses recommandations sont présentées in extenso, tout en créant également un espace réservé exclusivement au chef d'équipe pour lui permettre de communiquer des détails particulièrement sensibles (par exemple, liés à des communications avec des chefs d'État ou de gouvernement, ou des renseignements à caractère militaire sur les parties à un conflit). Les chefs d'équipe indépendants pourraient aussi faire des comptes rendus oraux au Comité exécutif du Secrétaire général et, potentiellement, au Conseil de sécurité pour transmettre des informations politiquement sensibles qu'il faut éviter de documenter dans un rapport public.

Les examens indépendants jouissent d'une réputation peu enviable en ce sens que leurs auteurs doivent, dans de nombreux cas, veiller à ce que le secret le plus absolu soit préservé jusqu'à la date de publication de leurs rapports finaux, mais la plupart des arguments présentés en faveur de la confidentialité perdent toute validité pour peu qu'on les examine d'assez près.

174 Jacquand, « Too Great Expectations? », p. 13; Entretien 4, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021; Entretien 5, fonctionnaires de l'ONU en poste, janvier 2021.

175 Entretien 38, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

176 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021.

Les orphelins du jeu politique : Les dilemmes de la mise en œuvre des recommandations issues des examens

La traduction des recommandations issues des examens indépendants en changements tangibles au niveau des stratégies constitue l'une des parties les plus incertaines du processus. Ces examens ont un caractère intrinsèquement consultatif, quel que soit leur public cible. Les États Membres, le Secrétariat et les missions ne sont pas tenus d'adopter des changements stratégiques si les recommandations formulées vont à l'encontre de leurs intérêts, et ils ne sont même pas encouragés à le faire. Des rapports de l'ONU de tous types et de toutes tailles « accumulent la poussière » sur les étagères où ils s'entassent, et les recommandations qu'ils contiennent sombrent dans l'oubli¹⁷⁷. Cependant, dans le contexte des examens indépendants, qui exigent un investissement politique et financier beaucoup plus important que dans le cas des processus internes, les préoccupations éprouvées quant au risque qu'ils n'aient pas toujours les effets escomptés peuvent s'avérer être leur talon d'Achille.

Certains examens indépendants ont abouti à des changements politiques et stratégiques concrets. Par exemple, l'examen du partenariat avec l'UA et celui portant sur le BNUUA ont émis une critique au sujet du nombre croissant de dispositifs de coopération créés entre les deux organisations au niveau de divers services organiques, ce qui a déclenché une rationalisation des stratégies internes. L'examen de la MINUSMA a aidé la mission à commencer à ajuster sa présence dans le nord pour lui permettre de mieux tenir compte des priorités à privilégier en matière de protection dans

Les examens ont souvent du mal à surmonter les obstacles que constituent les clivages politiques qui se créent entre les États Membres et ont motivé leur mise en chantier, même si les rapports représentent de précieux apports pour les échanges de vues auxquels ils procèdent.

le centre du pays alors que le processus de paix qui y avait été entrepris était en perte de vitesse. L'examen de la MINUSCA a incité la mission à jouer un rôle plus actif dans le processus politique dit « de première voie » (diplomatie officielle) entrepris par le pays et a contribué à amener les parties prenantes internationales à se déclarer en faveur du mandat de soutien des élections attribué à la mission. L'étude interne menée par l'ONU sur les examens indépendants réalisés en 2017 et 2018 a également signalé que certains mandats conférés par le Conseil de sécurité avaient été légèrement modifiés pour tenir compte des recommandations issues des examens¹⁷⁸.

Cela étant, la plupart des examens indépendants n'ont pas conduit à d'importants changements stratégiques. La mise en œuvre est un défi multiforme. Les examens ont souvent du mal à surmonter les obstacles que constituent les clivages politiques qui se créent entre les États Membres et ont motivé leur mise en chantier, même si les rapports représentent de précieux apports pour les échanges de vues entre membres du Conseil ou entre ce dernier et le Secrétariat. En l'absence d'une coalition d'États Membres prêts à investir le capital politique nécessaire pour traduire les recommandations en changements stratégiques ou en modifications à apporter aux mandats, un grand nombre des questions soulevées dans les examens finissent aux oubliettes quand une impasse politique empêche de les résoudre. Par exemple, l'examen portant sur la MINUSCA a indiqué qu'il était douteux que l'UA ait joué un rôle de premier plan en facilitant l'accord de paix de 2019, tandis que celui consacré à la MINUSMA a découragé les responsables de la mission de soutenir (ou de donner l'impression de soutenir) les efforts déployés dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, ces deux recommandations fondamentales ont été formulées à un moment où

177 Voir les propos de l'ancienne présidente du Libéria, Ellen Johnson Sirleaf, dans « Pandemic Report: 'We Are Not Short on Recommendations. We Are Short on Action' » (Nous ne sommes pas à court de recommandations. Ce qui nous fait défaut, c'est l'action), produit par Elana Gordon, émission de radio *The World*, 12 mai 2021, accessible à l'adresse www.pri.org/stories/2021-05-12/pandemic-report-we-are-not-short-recommendations-we-are-short-action.

178 DOP de l'ONU, « Rapport de synthèse sur les enseignements tirés ».

des clivages politiques étaient présents entre les membres du Conseil¹⁷⁹. Dans un autre cas pouvant servir d'exemple, l'examen indépendant de la MONUSCO contenait une critique détaillée et des recommandations stratégiques sur la Brigade d'intervention de la force (BIF), un mécanisme qui est politiquement sensible tant parmi les États Membres qu'au sein du Secrétariat¹⁸⁰. Comme le Conseil de sécurité ne s'est pas approprié du rapport de manière concrète après sa présentation, les débats stratégiques portant sur la BIF sont devenus des tractations à caractère plus technique visant à aboutir à des compromis sur les termes utilisés et ont été relégués au second plan par l'examen de la BIF, axé sur des considérations militaires, dirigé par Santos Cruz¹⁸¹.

Il convient de noter que les examens indépendants n'ont pas tous recommandé d'apporter des changements fondamentaux aux stratégies de l'ONU. Certains examens ont visé à rendre le mandat des missions « plus réalisable en intensifiant les efforts politiques et opérationnels »¹⁸². Dans de tels cas, le système des Nations Unies a eu tendance à se mobiliser en faveur des recommandations qui sont faciles à mettre en œuvre (souvent en fonction des opérations, des activités ou des questions administratives en jeu) tout en évitant les questions politiques épineuses qui sont souvent à l'origine de la décision de demander qu'un examen indépendant soit entrepris, avant toute autre considération. Par exemple, la plupart des examens effectués en 2017–2018 ont recommandé d'intensifier les efforts politiques ou opérationnels de la mission en cause pour les porter au même niveau que celui fixé dans le mandat qui lui était attribué à ce moment-là¹⁸³. Les examens du BRENAC, de la MANUI et du

BANUS ont non seulement affirmé la pertinence des activités déjà menées dans le cadre de ces opérations, mais ont aussi encouragé des changements qui ont abouti à une modification des tableaux de dotation en personnel et de la présence des missions¹⁸⁴. L'examen indépendant de l'UNOWAS a non seulement affirmé son mandat, mais a également recommandé la création d'un poste de représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour gérer les activités de la mission avec les équipes de pays de l'ONU et les partenaires de développement en vue de renforcer la coopération et la coordination entre les différents piliers¹⁸⁵.

La mise en œuvre est également affectée par l'absence de base institutionnelle pour les processus d'examen indépendant; une fois qu'ils ont été présentés, les rapports deviennent rapidement des orphelins au sein du système des Nations Unies.

Une fois qu'ils ont été présentés, les rapports d'examen indépendant deviennent rapidement des orphelins au sein du système des Nations Unies.

Les contrats des chefs d'équipe indépendants prennent généralement fin une fois qu'ils ont présenté leur rapport au Comité exécutif ou Comité des adjoints du Secrétaire général. Les fonctionnaires de l'ONU qui

participent aux examens ne sont pas propriétaires du rapport final à dessein, et ils ne sont pas en mesure d'en faire valoir les mérites quand ils retournent dans leur département d'origine. Les chefs et le personnel des missions sont tenus à l'écart du processus, même si le rapport concerne essentiellement et directement leurs activités. À moins que les recommandations ne soient officiellement approuvées par voie de décision du Conseil de sécurité, d'affectation de crédits budgétaires au sein de la Cinquième Commission, ou de décision du Comité exécutif ou du Comité des adjoints, les fonctionnaires de l'ONU ne sont pas libres de décréter d'importants changements stratégiques.

179 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de chefs d'équipe indépendants, février 2021; Atelier de recherche de l'IPI organisé avec la participation de fonctionnaires de l'ONU en poste, février 2021; Entretien 11, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 19, expert externe, mars 2021; Entretien 34, expert externe, mars 2021; Entretien 37, ancien fonctionnaire de l'ONU, mai 2021.180 Entretien 20, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021; Entretien 39, fonctionnaire de l'ONU en poste, mai 2021.

181 Security Council Report, « Democratic Republic of the Congo: MONUSCO Mandate Renewal » (République démocratique du Congo, renouvellement du mandat de la MONUSCO), 17 décembre 2020.

182 DOP de l'ONU, « Rapport de synthèse sur les enseignements tirés ».

183 Ibid.

184 Atelier de recherche de l'IPI organisé avec des fonctionnaires de l'ONU, février 2021; Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 15 novembre 2017, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, document des Nations Unies S/2017/966, 20 novembre 2017; Entretien 6, chef d'équipe indépendant, janvier 2021; Entretien 14, fonctionnaires de l'ONU en poste, février 2021; Entretien 21, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

185 Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport sur l'examen stratégique indépendant du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel*, 10 septembre—17

C'est pour cette raison qu'il n'existe aucune entité de l'ONU clairement définie qui soit chargée de faciliter ou de suivre la mise en œuvre des recommandations issues d'un examen qui ont été approuvées par le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général, ni aucune pratique normalisée applicable à cette fin. Bien que le Groupe de la planification stratégique et du suivi du Cabinet du Secrétaire général facilite certaines parties du processus d'examen et coordonne les réunions du Comité exécutif et du Comité des adjoints, il n'a ni le mandat, ni la capacité de coordonner la mise en œuvre des stratégies; cette fonction incombe, en fin de compte, aux équipes opérationnelles intégrées, aux centres régionaux et aux chefs de mission.

Dans certains cas, le Secrétariat a pris d'importantes mesures de suivi applicables à un examen. Après l'examen politiquement sensible de la MANUI, le Secrétaire général a créé un groupe multidisciplinaire chargé d'examiner le rapport et d'établir un plan de mise en œuvre clairement défini, avec fixation de délais d'exécution; le Secrétariat a fourni par la suite des mises à jour par la voie de multiples rapports et en adressant une lettre distincte au Conseil de sécurité, et il a participé à un dialogue interactif informel à huis clos sur l'examen¹⁸⁶. L'ONU a constitué une équipe spéciale similaire après l'examen du partenariat avec l'UA et du BNUUA pour coordonner les changements stratégiques et préparer les recherches préconisées par les auteurs de l'examen¹⁸⁷. Peu après la fin de l'examen de la MINUSS en 2018, l'ancienne Sous-Secrétaire générale pour l'Afrique, Bintou Keita, s'est rendue au Soudan du Sud pour s'entretenir « des modalités de mise en œuvre des recommandations issues de l'examen indépendant » et du nouveau mandat de

la mission¹⁸⁸. Après l'examen de la MINURSO, la mission a créé un petit groupe de travail interne chargé d'examiner certaines opérations¹⁸⁹.

D'autres examens ont toutefois reçu moins d'attention de la part du Secrétariat. Seulement neuf des 19 examens indépendants ont fait l'objet de mentions (que ce soit de manière active ou en passant) dans le premier rapport du Secrétaire général sur la mission ou le pays après l'achèvement de l'examen; seuls cinq ont été mentionnés dans le deuxième rapport¹⁹⁰. Parmi ces rapports, rares étaient ceux qui comportaient des sous-titres indiquant expressément qu'une rubrique était consacrée à l'examen indépendant. Bien que les références figurant dans les rapports publics ne reflètent pas l'ensemble des activités consacrées au suivi et à l'établissement de rapports au niveau interne, elles reflètent sans aucun doute une hiérarchisation des priorités internes, des textes sur des aspects stratégiques présentés par la mission et le Secrétariat, et des accroches stratégiques pertinentes. Elles signalent également les priorités organisationnelles à prendre en compte aux États Membres et au public en général¹⁹¹.

Un aspect tout aussi préoccupant est l'absence d'engagement cohérent de la part du Conseil de sécurité après l'achèvement des examens indépendants. Seuls huit des 19 documents finaux diffusés immédiatement après l'achèvement des examens indépendants en font mention dans leurs paragraphes opérationnels¹⁹². Dans deux cas seulement (examens portant sur la MANUI et l'UNOWAS), le Conseil a pris la peine d'organiser un dialogue interactif informel pour échanger des vues à leur sujet avec la participation des chefs d'équipe indépendants et des fonctionnaires

186 Document des Nations Unies S/2017/966; Lettre datée du 17 mai 2018, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, document des Nations Unies S/2018/479, 21 mai 2018; Rapport du Secrétaire général présenté conformément à la résolution 2367 (2017) du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/2018/359, 17 avril 2018; Conseil de sécurité de l'ONU, Mise en œuvre de la résolution 2421 (2018) – Rapport du Secrétaire général, document des Nations Unies S/2018/975, 31 octobre 2018.

187 Entretien 25, fonctionnaire de l'ONU en poste, mars 2021.

188 Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur le Soudan du Sud (période allant du 17 février au 3 juin 2018), document des Nations S/2018/609, 14 juin 2018.

189 Conseil de sécurité de l'ONU, Situation concernant le Sahara occidental — Rapport du Secrétaire général, document des Nations Unies S/2019/282, 1^{er} avril 2019, par. 30.

190 Les neuf examens mentionnés dans le premier rapport du Secrétaire général étaient ceux qui concernaient la MANUA, la MANUI, l'UNFICYP, la MINUSS (2018), le BNUUA, la MINURSO, le BINUGBIS, le BRENUAC et la MINUSS (2020).

191 Entretien 35, fonctionnaires de l'ONU en poste, mai 2021.

192 Les huit examens mentionnés dans le document final étaient ceux qui concernaient la MANUA, la MANUL, la MANUI, l'UNFICYP, la MINUSS (2018), le BINUGBIS, le FNUOD, le BRENUAC (déclaration présidentielle) et l'UNOWAS (déclaration présidentielle). Les documents finaux dont les paragraphes opérationnels ne font aucune mention des examens comportent généralement dans leur préambule un passage les concernant.

compétents du Secrétariat¹⁹³. Dans d'autres cas, les chefs d'équipe indépendants n'ont eu que des rencontres bilatérales et en petits groupes avec des membres du Conseil pour faire part des conclusions et recommandations contenues dans leur rapport¹⁹⁴. Des examens indépendants sont souvent entrepris à l'initiative de l'entité « porte-plume » pour une mission particulière, de sorte qu'une grande partie de la pratique ayant cours en ce qui concerne la réaction manifestée par le Conseil au sujet des rapports finaux (ou de leur résumé) dépend de l'investissement politique effectué par ladite entité dans le processus. Les membres du Conseil n'ont pas débattu des examens indépendants en tant que question thématique hors du cadre des débats officiels portant sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Certains examens indépendants ont atténué les effets de ce syndrome du « rapport orphelin » en adoptant deux approches, l'une consistant à offrir des options stratégiques précises et concrètes, et l'autre visant à se constituer des groupes d'appui politique pour soutenir leurs recommandations. En fondant les options stratégiques sur une série de scénarios, les équipes d'examen peuvent définir clairement leurs hypothèses de base et fournir les outils nécessaires pour aboutir à des compromis aux membres du Conseil comme aux fonctionnaires du Secrétariat. Certains représentants d'États Membres ont insisté pour que les membres du Conseil accordent leur attention à ces options stratégiques en considérant qu'elles font partie de la série qu'ils prennent en compte¹⁹⁵.

Les chefs d'équipe indépendants ont également cherché à se créer des groupes d'appui pour soutenir leurs recommandations à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU. Ils se sont adressés à de hauts responsables de l'ONU pendant les phases finales de la rédaction d'un rapport afin de vérifier la pertinence des recommandations formulées et d'obtenir des commentaires. Selon un chef d'équipe indépendant, cela leur a permis d'être mieux informés sur l'emplacement des lignes

rouges politiques, sur la faisabilité technique et sur les ressources dont disposaient certains services ou départements en vue de la suite à donner aux recommandations¹⁹⁶. Bien que ces commentaires n'engagent la responsabilité de personne, ils peuvent aider une équipe d'examen à présenter ses conclusions et recommandations d'une manière telle qu'elles soient plus acceptables pour les entités qui pourraient être chargées de les mettre en œuvre.

Conclusions et recommandations

Les examens indépendants ont fait leur apparition en 2017 en tant que réponses exceptionnelles aux déficits de confiance survenus entre les principales parties prenantes en cause dans les opérations de paix de l'ONU. Ils ont, depuis lors, acquis droit de cité et font désormais partie des pratiques dont l'efficacité est reconnue, au même titre que d'autres instruments utilisés par l'organisation pour assurer la paix et la sécurité. Ils ont pour vocation de représenter un apport rigoureux et crédible aux opérations de paix de l'ONU. L'indépendance dont ces exercices sont censés jouir par rapport au Secrétariat, aux missions et aux États Membres permet de soulever des questions politiquement sensibles sur la stratégie et les opérations d'une mission.

Toutefois, des incidents survenus récemment montrent également qu'en l'absence d'une volonté politique et d'un soutien institutionnel durable, les examens indépendants ne peuvent que refléter les intérêts contradictoires qui les ont motivés avant toute autre chose. Les débats qui se sont engagés sur le mandat et la composition des équipes d'examen, la transparence des rapports finaux et le manque d'appropriation des recommandations proposées mettent en lumière les difficultés à surmonter pour encourager le respect du principe de responsabilisation parmi les multiples courants de pouvoir au sein de l'ONU et chez les États

193 Security Council Report, « Iraq: Informal Interactive Dialogue », 6 février 2018; Security Council Report, « Informal Interactive Dialogue on UNOWAS Strategic Review », 26 novembre 2019.

194 L'IPI a organisé un atelier à huis clos à l'intention des membres du Conseil de sécurité et de l'équipe d'examen indépendant du BRENUAC après la présentation du rapport en août 2019.

195 Entretien 30, diplomate représentant un État Membre, mai 2021; Entretien 33, diplomates représentant des États Membres, mai 2021.

196 Entretien 13, chef d'équipe indépendant, février 2021.

Membres. Dès le départ, les examens indépendants sont également mis en présence d'attentes accrues dont il n'est pas sûr qu'ils soient capables de les satisfaire, en particulier parce qu'ils n'ont que peu d'influence sur la façon dont il sera donné suite aux efforts qu'ils représentent.

Les examens indépendants sont, par conséquent, des outils utiles mais imparfaits qui sont destinés à aider l'ONU et ses États Membres à poursuivre leur réflexion sur les opérations de paix. Pour participer avec succès au jeu politique qu'impliquent ces examens et améliorer la pratique qu'ils ont instaurée, il faut pouvoir compter sur le soutien durable des États Membres, du Secrétariat de l'ONU et des missions. Les considérations suivantes peuvent servir de guide pour la conception et la pratique des examens indépendants à l'avenir.

En premier lieu, l'indépendance est une notion relative, et l'indépendance et la crédibilité de chaque examen sont influencées par des facteurs qui ne se limitent pas à ceux qui interviennent dans la nomination d'un chef externe. Pour que cette indépendance soit assurée, il faut que le chef d'équipe soit en mesure d'émettre des conclusions et des recommandations sans être soumis à une influence externe. Mais même ainsi, la dynamique politique avec laquelle la mission doit composer, le mandat de l'examen et l'entité à laquelle il est destiné, la composition de l'équipe chargée de son exécution et sa méthodologie, de même que la transparence du rapport final, sont autant de facteurs qui influent sur le degré d'indépendance d'un examen et, par extension, sur sa crédibilité pour les États Membres comme pour les fonctionnaires de l'ONU.

Deuxièmement, les États Membres, les fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU et les missions poursuivent des intérêts divers et souvent contradictoires en ce qui concerne les examens indépendants. Bien que ceux-ci soient considérés, en théorie, comme des processus d'analyse et d'évaluation rigoureux, leurs dimensions politiques

ne doivent pas être ignorées. Les membres du Conseil et les fonctionnaires de l'ONU ont tenté subtilement, sinon ouvertement, d'influencer certaines parties du processus normalement suivi, ou des recommandations qui en sont issues. Bien qu'il soit facile de comprendre que des intérêts contradictoires sont en jeu et que des pressions sont inévitables, d'importantes divergences de vues limitent la mesure dans laquelle les parties prenantes acceptent les conclusions d'un examen et mettent ses recommandations en œuvre, ce qui risque de réduire à bien peu de chose la valeur ajoutée produite par tous les efforts à accomplir. S'il est vrai que la crédibilité politique d'un chef d'équipe indépendant lui permet de disposer des outils nécessaires pour gérer ces intérêts, il sera important de trouver les moyens de les équilibrer de manière plus systématique et transparente pour préserver la légitimité de cette pratique.

Pour participer avec succès au jeu politique qu'impliquent les examens indépendants et améliorer la pratique qu'ils ont instaurée, il faut pouvoir compter sur le soutien durable des États Membres, du Secrétariat de l'ONU et des missions.

Troisièmement, les examens indépendants devraient être traités comme s'ils représentaient des réponses exceptionnelles à des déficits de confiance, que ce soit au sein du système des Nations Unies, entre le Conseil et ce système, ou entre les membres du Conseil. Ils ont été envisagés pour aider l'organisation à naviguer dans un paysage géopolitique fragmenté et à reconstituer lentement le soutien accordé à ses opérations de paix. L'ONU continue de faire face à un grand nombre de pressions déjà ressenties par le passé, et les examens indépendants pourraient devenir facilement l'outil à utiliser « par défaut » pour procéder à une réflexion stratégique. Ces examens ne sont cependant pas le seul outil disponible, et ils ne devraient pas remplacer les efforts que l'ONU déploie, de son côté, pour évaluer régulièrement ses activités. Les examens indépendants sont particulièrement efficaces quand ils créent un espace dans lequel peuvent se dérouler des échanges de vues politiquement sensibles sur l'orientation stratégique d'une mission; on réduit cette valeur ajoutée dès lors qu'on compte trop sur eux ou qu'on élargit leur mandat pour traiter une gamme de questions très étendue.

Quatrièmement, les parties prenantes n'ont pas une compréhension commune des objectifs ou de l'utilité des examens indépendants. Cette divergence est en partie due, comme on pourrait s'y attendre, à la souplesse et à l'adaptabilité de cet outil à différents contextes; des examens indépendants ont été mandatés par différentes entités, pour différentes opérations de paix et dans des conditions politiques différentes. Toutefois, cette divergence est également révélatrice des incertitudes plus larges qui résultent de l'utilisation d'autres processus d'évaluation qui ont servi de pierre angulaire aux efforts récemment déployés par l'ONU pour entreprendre une réflexion sur ses opérations de paix. Il est impératif de faire en sorte que les États Membres et les entités de l'ONU soient capables de distinguer entre ces outils si on veut aider l'ONU à les utiliser plus efficacement.

À cette fin, le présent rapport propose des critères à appliquer pour faire la distinction entre les quatre principaux modes d'examen qui peuvent être appliqués tant aux opérations de maintien de la paix qu'aux MPS : les examens stratégiques, les évaluations stratégiques, les examens stratégiques indépendants et les évaluations stratégiques indépendantes (voir Tableau 4). Une compréhension commune de ces modes permettrait également de réduire autant que possible les débats sur la question de savoir s'il appartient au Secrétaire général ou au Conseil de sécurité de mandater un examen, sur la relation entre l'entité requérante et les thèmes abordés, et sur les questions relatives à la conception et à la présentation des examens.

Cinquièmement, les équipes d'examen indépendant se trouvent continuellement confrontées à la nécessité de maintenir l'équilibre entre la souplesse méthodologique et les pressions exercées en faveur d'une plus grande normalisation. Les examens indépendants ont évolué organiquement depuis l'époque où cette pratique a vu le jour. Cette souplesse inhérente permet aux équipes d'examen de mieux s'adapter aux dynamiques politiques fondamentales. Elle leur a aussi permis d'adopter

des pratiques innovantes, au nombre desquelles les voies d'investigation et les analyses des conflits, les équipes rouges et l'analyse des données, autant de pratiques qui sont également copiées dans d'autres parties du pilier « paix et sécurité » de l'ONU¹⁹⁷. Il existe toutefois des possibilités de normaliser les éléments fondamentaux de la méthodologie sans régimenter l'ensemble du processus. Les équipes d'examen ont souvent l'impression d'être en train de « réinventer la roue » et ne disposent que de renseignements insuffisants sur les enseignements tirés de l'expérience acquise à l'occasion d'examens antérieurs. Un soutien mieux défini pourrait comprendre des notes d'orientation, des procédures opérationnelles permanentes, des documents sur les pratiques optimales ou des examens après coup, ce qui pourrait aider les membres des équipes d'examen à se familiariser avec les détails de processus d'examen antérieurs et à mieux ajuster leurs propres méthodologies.

Et sixièmement, les examens indépendants doivent cesser de souffrir du complexe résultant de leur statut d'orphelin, afin d'avoir des effets durables et de justifier, par l'intérêt qu'ils présentent, les investissements en temps et en ressources qui leur sont consacrés. Sans base institutionnelle ou champion politique, les rapports finaux peuvent être laissés sans suite s'ils insistent trop pour remédier au statu quo. Pour augmenter l'impact des examens indépendants, il faut combler l'écart entre les exercices d'examen entrepris à l'initiative du Siège et les missions à qui incombera, en fin de compte, la mise en œuvre des recommandations. Cela nécessite également l'adoption d'une approche plus volontariste vis-à-vis de la constitution de groupes d'appui. Certains des examens indépendants les plus efficaces ont accordé la priorité à la tenue de vastes consultations à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU. Bien que les consultations ne soient pas une panacée pour aboutir à un accord global sur toutes les questions de fond, elles peuvent servir à diversifier la gamme des apports à l'examen et donner aux parties prenantes l'impression qu'elles s'investissent davantage.

197 Par exemple, l'ONU a constitué une équipe rouge pour vérifier les versions préliminaires de la Stratégie de transformation numérique des activités de maintien de la paix de l'ONU.

Tableau 4. Critères proposés pour les examens des opérations de paix de l'ONU

Critères	Examen stratégique	Évaluation stratégique	Examen stratégique indépendant	Évaluation stratégique indépendante
Dynamique politique	Aucun écart important au niveau de la crédibilité politique ou de la confiance	Aucun écart important au niveau de la crédibilité politique ou de la confiance	Déficits de confiance entre les principales parties prenantes ou stade politiquement sensible atteint dans le cycle de vie d'une mission	Déficits de confiance entre les principales parties prenantes ou stade politiquement sensible atteint dans le cycle de vie d'une mission
Objectifs	Mise à l'épreuve des hypothèses de base servant à justifier un mandat ou une stratégie	(Re)définir des objectifs communs de l'ONU ou aligner les mandats ou les priorités sur les ressources	Mise à l'épreuve des hypothèses de base servant à justifier un mandat ou une stratégie	(Re)définir des objectifs communs de l'ONU ou aligner les mandats ou les priorités sur les ressources
Partie prenante jouant un rôle clé	Mission	Présence à l'échelle de l'ensemble de l'ONU (y compris toutes les agences, fonds et programmes, de même que les bureaux régionaux ou les envoyés dont les mandats se chevauchent)	Mission	Présence à l'échelle de l'ensemble de l'ONU (y compris toutes les agences, fonds et programmes, de même que les bureaux régionaux ou les envoyés dont les mandats se chevauchent)
Ouverture	Questions posées sur un mandat exercé à l'échelle de l'ONU tout entière et sur les résultats obtenus (aspects organiques, personnel en tenue, logistique, aspects administratifs et financiers)	Questions posées sur la stratégie de la mission, ses effets et la dynamique géopolitique	Questions posées sur la stratégie de la mission, ses effets et la dynamique géopolitique	Questions posées sur la stratégie appliquée à l'échelle de l'ONU tout entière, ses effets et la dynamique géopolitique
Déclencheur lié au contexte	Changement survenant dans le contexte politique ou en matière de sécurité	Nouveau gouvernement; possibilité de transition ou de retrait d'une mission	Changement survenant dans le contexte politique ou en matière de sécurité	Nouveau gouvernement; possibilité de transition ou de retrait d'une mission

Critères	Examen stratégique	Évaluation stratégique	Examen stratégique indépendant	Évaluation stratégique indépendante
Processus stratégique	Étude ponctuelle et distincte	Évaluation itérative et réflexion (déclenchées par d'autres processus, tels que la création d'un cadre stratégique intégré ou d'un dispositif de coopération pour le développement)	Étude ponctuelle et distincte	Évaluation itérative et réflexion (déclenchées par d'autres processus, tels que la création d'un cadre stratégique intégré ou d'un dispositif de coopération pour le développement)
Suite prévisible	Renouvellement du mandat	Renouvellement du mandat; processus de planification ou de reconfiguration de la mission	Renouvellement du mandat	Processus de planification ou de reconfiguration de la mission
Rapport final	Résumé dans un rapport distinct présenté par le Secrétaire général	Résumé dans un rapport distinct présenté par le Secrétaire général	Présenté dans son intégralité aux États Membres et au public (avec l'option de prévoir une note de couverture confidentielle)	Présenté dans son intégralité aux États Membres et au public (avec l'option de prévoir une note de couverture confidentielle)

Les recommandations suivantes sont destinées à aider le système des Nations Unies, les équipes d'examen indépendant et les États Membres à renforcer et pérenniser cette pratique de plus en plus répandue.

Recommandations pour le système des Nations Unies

Codifier les examens indépendants dans le cadre de la politique officielle de l'ONU : L'ONU devrait reconnaître officiellement la pratique consistant à effectuer des examens indépendants et définir les façons de l'intégrer dans son architecture stratégique. À cette fin, elle devrait se fixer deux objectifs principaux : 1) définir les examens indépendants et les situer dans la gamme des outils disponibles pour soutenir les opérations de paix de l'ONU, et 2) fournir une orientation générale sur le processus d'examen indépendant. Il existe plusieurs pistes d'action que le Cabinet du Secrétaire général, en collaboration avec les départements compétents de l'ONU, pourrait envisager d'emprunter. Par

exemple, les révisions de la politique intégrée d'évaluation et de planification de l'ONU pourraient comporter des mentions des examens indépendants. Au moment de la mise à jour de la politique de planification et examen des opérations de maintien de la paix adoptée en 2016, le Département des opérations de paix (DPO) et le Département de l'appui opérationnel (DOS) pourraient appeler l'attention sur les examens indépendants, au même titre que les examens stratégiques et les évaluations stratégiques. Le Cabinet du Secrétaire général pourrait envisager d'élaborer des documents d'orientation et des listes de pointage sur les examens indépendants en vue de les faire approuver par le Comité exécutif et le Comité des adjoints. Le Secrétaire général pourrait également diffuser une directive ou un mémorandum à l'échelle de l'ONU pour fournir tout détail pertinent sur les différents processus d'examen.

Consolider les pratiques optimales internes à appliquer par les équipes d'examen indépen-

dant : Le Secrétariat devrait élaborer, à l'intention des équipes d'examen futures, une trousse de mise au courant qui comprendrait des matériels sur les pratiques optimales ainsi que des documents publiés à l'occasion d'examens indépendants antérieurs. Cette trousse devrait inclure un document d'orientation convivial récapitulant les principales caractéristiques du processus et appelant l'attention sur les ressources disponibles. Le Secrétariat devrait également mettre des matériels produits à l'occasion d'exercices d'examens indépendants antérieurs à la disposition des équipes d'examen de création récente pour qu'elles puissent s'en inspirer, notamment en ce qui concerne les pistes d'investigation, les méthodologies et les examens après coup. Le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA), le DPO et le DOS devraient également mettre à jour le dispositif d'analyse des données préparé pour les examens de 2017–2018 et l'inclure dans la trousse de mise au courant. Si une mission a déjà fait l'objet d'un examen indépendant, le Secrétariat devrait mettre le texte complet des rapports antérieurs à la disposition du chef d'équipe indépendant en veillant à ce que seules les parties autorisées y aient accès.

Définir clairement les rôles et attentes des fonctionnaires de l'ONU détachés pour participer à l'exécution des examens indépendants :

Le Cabinet du Secrétaire général, avec le soutien du Bureau des affaires juridiques, devrait définir clairement les rôles et attentes des fonctionnaires qui sont détachés pour faire partie d'équipes d'examen indépendant. Cette orientation devrait déterminer si ces personnes participent aux travaux des équipes d'examen indépendant à titre individuel ou en tant que représentants de leur département. Si des fonctionnaires détachés sont censés agir en tant que représentants officiels de leur département, ce dernier devrait mettre en place des mécanismes internes conçus pour identifier et nommer ces personnes de manière transparente. L'orientation fournie par le Cabinet du Secrétaire général devrait également déterminer la façon dont ces départements sont censés communiquer avec leurs fonctionnaires lorsqu'ils font partie d'une équipe d'examen indépendant. En outre, le Secrétariat devrait se renseigner sur les moyens de fournir un soutien temporaire aux départements dont des fonctionnaires sont détachés afin de faire

partie d'équipes d'examen indépendant.

Donner la priorité à la diversité dans la composition des futures équipes d'examen :

La diversité devrait être une considération à laquelle il faudrait accorder plus d'importance lors du choix des chefs d'équipe indépendants et des membres des équipes d'examen. La diversité de genre, géographique et linguistique revêt une importance particulière lors du choix des chefs d'équipe car elle permet de mieux refléter l'esprit de l'engagement pris par le Secrétaire général à l'égard de la diversité en tant que critère à satisfaire lorsqu'il s'agit de nommer les titulaires de postes élevés. En favorisant une plus grande diversité parmi les chefs d'équipe, on contribuerait aussi à enlever toute justification aux perceptions selon lesquelles les chefs d'équipe sont choisis pour promouvoir tel ou tel programme politique. Dans le même ordre d'idées, la volonté de favoriser la diversité du point de vue des gammes de compétences, des caractéristiques démographiques et des niveaux d'ancienneté devrait jouer un rôle déterminant au moment de sélectionner les membres de l'équipe d'examen. Toutefois, il faudrait maintenir l'équilibre entre la recherche d'une plus grande diversité et les efforts visant à assurer que l'équipe dispose de toutes les compétences nécessaires pour répondre avec succès aux questions soulevées dans le cadre de l'examen.

Améliorer les techniques d'établissement des rapports sur les examens indépendants :

Le Secrétariat devrait améliorer ses techniques d'établissement de rapports publics et internes sur les examens indépendants (de même que sur les examens dirigés par l'ONU). Si un rapport d'examen indépendant n'est pas rendu public, le Secrétariat devrait présenter son résumé au Conseil de sécurité sous forme de document distinct (que ce soit en tant que rapport ou que lettre); il ne devrait pas combiner ce résumé avec des documents portant sur d'autres questions de fond. La Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du DPO et la Division des politiques et de la médiation de la DPPA devraient collaborer à l'établissement et à la tenue à jour à intervalles réguliers d'une liste centrale de tous les examens stratégiques et évaluations stratégiques des missions sur le terrain entreprises par l'ONU, sans oublier d'y inclure les examens indépendants. Cette

liste devrait assurer le suivi des conclusions de chaque examen, des décisions prises par les États Membres à son sujet, et des effets qu'il a eus. Le Comité des adjoints, en tant que Groupe directeur pour une action intégrée, devrait organiser au moins une réunion par an sur les examens et évaluations stratégiques (y compris les examens indépendants) pour suivre les progrès réalisés dans leur mise en œuvre.

Établir un flux de financement expressément destiné à soutenir les examens indépendants : Le DPPA et le DPO devraient entreprendre un projet commun et créer un mécanisme destiné exclusivement à assurer le financement des examens indépendants. Une filière de financement durable et souple devrait permettre aux équipes d'examen d'élaborer des méthodologies plus détaillées pour la réalisation de visites sur le terrain et pour solliciter des soutiens externes. Cela réduirait également la pression sur les budgets des missions et sur d'autres flux de financement du DPO et du DPPA lorsque des demandes d'exécution d'examen indépendant sont formulées. En outre, ce régime de financement pourrait être utilisé pour fournir des capacités temporaires aux divisions du DPPA et du DPO dont des membres sont détachés pour renforcer une équipe d'examen indépendant.

Recommandations portant sur les équipes d'examen indépendant

Mettre l'accent sur la transparence et l'indépendance : Les chefs d'équipe devraient accorder la priorité à la transparence et à l'indépendance à tous les stades du processus d'examen et se préparer, dès le départ, à ce que le texte complet de leur rapport soit rendu public. La transparence affirme l'indépendance du chef d'équipe au sein de la communauté des Nations Unies au sens élargi et, par voie de conséquence, favorise l'établissement de rapports de confiance et renforce la crédibilité des conclusions figurant dans le rapport. Les chefs d'équipe indépendants devraient utiliser des lettres de couverture, des annexes à leurs rapports ou des exposés oraux, en fonction des besoins, pour communiquer des renseignements politiques ou militaires sensibles; toutefois, le recours à de tels moyens ne devrait pas empêcher le public de se prononcer sur l'analyse et les recommandations

contenues dans un rapport. Les chefs d'équipe indépendants devraient par ailleurs mettre l'accent sur le caractère transparent de la collaboration établie pendant toute la durée des consultations menées à des fins de recherche, en particulier avec la mission faisant l'objet de l'examen et avec les États Membres, tout en affirmant l'indépendance de l'examen lors de la préparation du rapport final.

Créer des groupes d'appui internes et externes : Les chefs d'équipe indépendants devraient œuvrer sans relâche à la création de groupes d'appui disposés à soutenir le processus d'examen tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU. Ces efforts exigent souvent le recours à des méthodes tant formelles qu'informelles, et la souplesse et l'adaptabilité de l'équipe d'examen sont essentielles pour établir des relations de confiance. Les équipes devraient s'efforcer de promouvoir une compréhension commune des motivations et objectifs de l'examen au sein de ces groupes, et d'être sensibles aux nuances observables dans la façon dont diverses parties prenantes comprennent les questions centrales en jeu. La création de groupes d'appui au sein du système des Nations Unies par le maintien d'un dialogue fréquent et informel avec la mission et les hauts responsables du siège peut élargir la prise en main de l'examen et créer des conditions plus propices à l'adoption de ses recommandations centrales. Le soutien fourni par des groupes d'appui externes, en particulier lorsqu'il s'agit de parties prenantes nationales et d'États Membres, peut également renforcer l'indépendance et l'impact potentiel d'un examen.

Appliquer systématiquement diverses méthodes et approches de recherche : Les équipes d'examen indépendant devraient être constamment prêtes à adopter des outils de recherche conçus pour rendre leur étude plus rigoureuse et lui conférer un degré élevé de qualité. Elles devraient militer en faveur de la tenue de séances plus fréquentes avec des équipes rouges, en particulier aux moments clés du processus de recherche. Elles devraient également envisager de renforcer leurs capacités et gammes de compétences internes en faisant appel à des ressources externes pour préparer des analyses des données et les aspects sexospécifiques, ou pour rédiger le rapport. Les chefs d'équipe indépendants ne devraient également pas hésiter à demander à connaître le point de vue d'universitaires, de

journalistes et de chercheurs situés dans le pays d'accueil, de manière à augmenter encore la somme de connaissances spécialisées recueillies auprès de sources internationales sur la dynamique de ce pays et sur la mission. Ils devraient envisager de nommer au moins une personne qui, faisant partie de la mission ou de l'équipe de pays de l'ONU, posséderait d'importantes connaissances sur le contexte et disposerait d'un solide réseau d'interlocuteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU. Ils devraient par ailleurs prendre contact avec des personnes qui ont dirigé des examens indépendants par le passé afin de leur demander de faire fonction de caisse de résonance, ainsi que pour profiter de l'expérience qu'elles ont acquise.

Profiter pleinement du soutien des équipes rouges : Les équipes d'examen indépendant devraient se préparer proactivement à profiter du soutien fourni par les équipes rouges et les intégrer à leurs méthodologies et plans de travail. Les séances prévues avec ces équipes doivent avoir lieu, au minimum, après la rédaction des textes sur les voies d'investigation et la préparation des projets de conclusions et de recommandations. Toutefois, il est souvent difficile de mener ces activités à bien en raison du manque de temps à consacrer à ces processus, sans parler de l'examen considéré dans son ensemble. L'une des premières mesures à prendre par les équipes d'examen indépendant récemment constituées devrait consister à déterminer les étapes importantes, tant au niveau des processus que du calendrier, auxquelles elles bénéficieraient du soutien d'une équipe rouge. Elles devraient en faire part de manière proactive au Cabinet du Secrétaire général de manière à disposer de suffisamment de temps pour faciliter un processus de qualité élevée. L'adoption d'approches proactives à l'égard du soutien fourni par les équipes rouges pourrait également amener les équipes d'examen indépendant à déterminer d'autres moments auxquels ce soutien serait le bienvenu, ou à réclamer la création de voies de collaboration plus informelles avec les membres des équipes rouges.

Recommandations adressées aux États Membres

Considérer que les examens indépendants sont des procédures exceptionnelles plutôt que des

activités normales : Les membres du Conseil de sécurité devraient considérer que les examens indépendants sont des mesures extraordinaires au lieu d'être une composante de plus en plus normalisée de leur boîte à outils. Les examens indépendants ont fait leur apparition pendant une période au cours de laquelle les États Membres et le Secrétariat ne se faisaient qu'une confiance limitée; ils ont par conséquent les effets les plus marquants quand ils montrent, dans une certaine mesure, que leurs auteurs ont fait preuve de rigueur dans leur analyse et de crédibilité politique pendant des périodes d'incertitude stratégique ou de confiance limitée. Les membres du Conseil devraient continuer de demander régulièrement que le Secrétaire général fournisse des examens et évaluations stratégiques des opérations de paix, et ils ne devraient demander des examens indépendants qu'à des moments décisifs du point de vue politique.

Organiser des séances de bilan avec les chefs d'équipe après la présentation d'un examen indépendant : Les membres du Conseil devraient

organiser un dialogue interactif informel ou une réunion selon la formule Arria avec le chef d'équipe indépendant à la fin de chaque processus d'examen. Ces séances, qu'elles aient lieu à huis clos ou soient ouvertes au public, peuvent contribuer à sensibiliser les membres du Conseil à l'analyse et aux recommandations contenues dans le rapport et stimuler les échanges de vues sur les mesures suivantes à prendre. Le Conseil devrait veiller à ce que ces séances informelles restent distinctes des réunions officielles qu'il tient, lorsque le Secrétaire général ou de hauts fonctionnaires de l'ONU présentent leurs propres vues sur la mission et sur l'examen indépendant.

Demander la tenue d'une séance d'information officielle sur les examens et évaluations stratégiques : Les États Membres assistant aux séances du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix et à celles du

Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale (Comité des 34), de la Cinquième Commission et de la Quatrième Commission devraient demander que des exposés soient présentés chaque année sur les améliorations apportées, à l'échelle du système, à la planification, l'analyse et l'évaluation des opérations de paix de l'ONU. Ceux-ci comprendraient des mises à jour

sur les examens indépendants ainsi que sur les examens et évaluations qui, entrepris à l'initiative de l'ONU, se poursuivent ou se sont récemment achevés. Ces séances donneraient aux États Membres un aperçu global des politiques et pratiques appliquées à l'échelle de l'organisation tout entière tout en offrant des mises à jour concrètes sur la façon dont les conclusions et recommandations issues des examens ont influé sur les résultats des missions de l'ONU.

Renforcer les exigences applicables à l'établissement des rapports sur la mise en œuvre des recommandations issues des examens : Les membres du Conseil devraient demander que le Secrétaire général fournisse des mises à jour périodiques sur la mise en œuvre des recommandations issues des examens indépendants qui ont été approuvées par le Secrétaire général dans des documents finaux relatifs aux missions. Ces exigences devraient être applicables pendant une année civile et porter sur les changements tangibles résultant du processus d'examen indépendant.

Donner amplement le temps de mener les examens indépendants à bien : Les membres du Conseil devraient prévoir un délai d'au moins sept mois pour l'exécution d'un examen indépendant. Ce délai minimum tiendrait compte à la fois du temps nécessaire pour effectuer l'examen et mener à bien quelques-uns des processus administratifs, parfois de longue haleine, à prévoir pour le mettre en chantier et l'achever. Les entités porte-plume du Conseil devraient envisager de dissocier la date limite fixée pour l'achèvement d'un examen indépendant de la date d'expiration du mandat de la mission correspondante. Lorsqu'il convient de demander un examen indépendant, le Conseil de sécurité devrait également être prêt à approuver la reconduction technique du mandat de la mission correspondante, de manière à prévoir suffisamment de temps pour permettre l'achèvement de l'examen indépendant, sans qu'il soit nécessaire de se soumettre aux contraintes imposées par le calendrier fixé en fonction du cycle de renouvellement du mandat.

Annexe : Liste des examens stratégiques, des évaluations stratégiques et des examens indépendants effectués par l'ONU (2013–2021)

Date	Mission / Thème principal	Document de l'ONU	Type d'examen ¹⁹⁸
Mai 2013	BINUCA (RCA)	S/2013/261	Évaluation stratégique
Juillet 2013	Partenariat BNUUA/UA	A/71/551	Examen stratégique ¹⁹⁹
Janvier 2014	BNUB (Burundi)	S/2014/36	Évaluation stratégique
Février 2014	MINUAD (Darfour)	S/2014/138	Examen stratégique
Mars 2014	MONUSCO (RDC)	S/2014/157	Examen stratégique
Mai 2014	FISNUA (Abyei)	S/2014/336	Examen stratégique
Mai 2014	UNOCI et MUNIL (Côte d'Ivoire et Libéria)	S/2014/342	Examen stratégique
Juin 2014	MINUSMA (Mali)	S/2014/403	Examen stratégique
Août 2014	MINUL (Libéria)	S/2014/598	Examen stratégique
Août 2014	MINUSTAH (Haïti)	S/2014/617	Évaluation stratégique
Novembre 2014	BINUGBIS (Guinée-Bissau)	S/2015/37	Évaluation stratégique
Décembre 2014	MONUSCO (RDC)	S/2014/957	Examen stratégique
Février 2015	Présence de l'ONU en Lybie	S/2015/113	Évaluation stratégique
Mai 2015	BRENUAC (Afrique centrale)	S/2015/339	Examen stratégique
Juillet 2015	MANUI (Iraq)	S/2015/530	Évaluation stratégique
Octobre 2015	UNSOA (Somalie)	S/2015/762	Examen stratégique
Novembre 2015	MINUSS (Soudan du Sud)	S/2015/899	Examen stratégique ²⁰⁰
Janvier 2016	Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Sahel (Sahel)	S/2016/88	Examen stratégique
Mars 2016	MONUSCO (RDC)	S/2016/233	Examen stratégique
Mars 2016	UNOCI (Côte d'Ivoire)	S/2016/297	Examen stratégique
Mai 2016	MINUSMA (Mali)	S/2016/498	Examen stratégique
Juin 2016	MINUAD (Darfour)	S2016/510	Évaluation stratégique*
Juin 2016	MINUSCA (RCA)	S/2016/565	Examen stratégique

198 La présence d'un astérisque indique qu'il s'agit d'un examen conjoint ONU/UA.

199 Cet examen a eu lieu en juillet 2013, mais ses résultats n'ont été mentionnés dans un document public qu'en octobre 2016.

200 Comme demandé dans la résolution 2241 (2015) du Conseil de sécurité, par. 13, cet exercice a été demandé en tant « qu'examen du mandat [de la MINUSS] », et ses auteurs ont été priés « de présenter une évaluation et des recommandations ».

Date	Mission / Thème principal	Document de l'ONU	Type d'examen
Octobre 2016	Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs (Région des Grands Lacs)	S/2016/891	Examen stratégique
Novembre 2016	MINUL (Libéria)	S/2016/968	Évaluation stratégique
Novembre 2016	MINUSS (Soudan du Sud)	S/2016/951	Évaluation stratégique
Février 2017	BINUGBIS (Guinée-Bissau)	S/2017/111	Examen stratégique
Mars 2017	FINUL (Liban)	S/2017/202	Examen stratégique
Mars 2017	MINUSTAH (Haïti)	S/2017/223	Évaluation stratégique
Avril 2017	FISNUA (Abyei)	S/2017/293	Examen stratégique
Mai 2017	MINUAD (Darfour)	S/2017/437	Examen stratégique
May 2017	Somalie	S/2017/404	Évaluation stratégique
Juillet 2017	AMISOM (Somalie)	S/2017/653	Examen stratégique*
Août 2017	MANUA (Afghanistan)	S/2017/696	Examen indépendant
Août 2017	MANUL (Libye)	S/2017/726	Examen indépendant
Septembre 2017	MONUSCO (RDC)	S/2017/826	Examen stratégique
Novembre 2017	MANUI (Iraq)	S/2017/966	Examen indépendant
Novembre 2017	UNFICYP (Chypres)	S/2017/1008	Examen indépendant
Février 2018	MINUSS (Soudan du Sud)	S/2018/143	Examen indépendant
Juin 2018	MINUAD (Darfour)	S/2018/530	Examen stratégique
Juin 2018	MINUSMA (Mali)	S/2018/541	Examen indépendant
Juillet 2018	AMISOM (Somalie)	S/2018/675	Examen stratégique*
Août 2018	FISNUA (Abyei)	S/2018/778	Examen indépendant
Octobre 2018	MINURSO (Sahara occidental)	S/2018/889	Examen indépendant
Octobre 2018	MINUSCA (RCA)	S/2018/922	Examen indépendant
Décembre 2018	BINUGBIS (Guinée-Bissau)	S/2018/1086	Évaluation stratégique indépendante
Décembre 2018	FNUOD (Israël, Syrie)	S/2018/1088	Examen indépendant
Décembre 2018	BANUS (Somalie)	S/2018/1149	Examen indépendant

Date	Mission / Thème principal	Document de l'ONU	Type d'examen
Mars 2019	MINUJUSTH (Haïti)	S/2019/198	Évaluation stratégique
Mai 2019	MINUAD (Darfour)	S/2019/445	Examen stratégique*
Août 2019	BRENUAC (Afrique centrale)	S/2019/625	Examen indépendant
Octobre 2019	MONUSCO (RDC)	S/2019/842	Examen indépendant
Novembre 2019	UNOWAS (Afrique occidentale et Sahel)	S/2019/890	Examen indépendant
Octobre 2020	Partenariat BNUUA/UA	S/2020/1020	Évaluation indépendante
Novembre 2020	Intervention de l'ONU au Burundi	S/2020/1078	Évaluation stratégique
Décembre 2020	MINUSS (Soudan du Sud)	S/2020/1224	Examen indépendant
Janvier 2021	Soutien international à la Somalie en matière de sécurité	Soumis au Conseil de sécurité, mais non rendu public	Évaluation indépendante
Août 2021	MANUL (Libye)	S/2021/716	Examen indépendant
Septembre 2021	FISNUA (Abyei)	S/2021/805	Examen stratégique



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 du monde entier, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York ainsi qu'à Vienne (Autriche) et à Manama (Bahreïn).

www.ipinst.org

www.theglobalobservatory.org



777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
USA
TEL +1-212-687-4300
FAX +1-212-983-8246

51-52 Harbour House
Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467
Manama, Bahrain
TEL +973-1721-1344