



Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix – janvier 2022



Mesurer la performance et l'efficacité des opérations de paix :

Regards sur la phase-test du CPAS (Système global
de planification et d'évaluation de la performance)

Oswald Padonou
Michel Luntumbue



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien conjoint de la Confédération suisse et de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère français des Armées. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la France et de la Confédération suisse.

Introduction

En dépit de leur contribution notable à la stabilité mondiale et à la résolution de crises survenues dans un certain nombre de pays, les opérations de paix (OP) des Nations unies restent encore régulièrement la cible de critiques d'une partie de l'opinion, pour leurs manquements ou insuffisances supposées¹.

En cause, les résultats mitigés enregistrés dans la médiation ou le règlement de certaines crises, ou encore, l'allongement de la durée moyenne² des missions déployées, et l'absence de progrès dans les processus de paix, ainsi que la persistance de violences contre les civils dans certains théâtres d'opération, malgré la présence des Casques bleus³.

En effet, avec les mutations de l'environnement sécuritaire au cours de ces deux dernières décennies, caractérisées notamment par la montée des extrémismes violents et des conflits asymétriques, « *les opérations de maintien de la paix des Nations unies sont plus fréquemment confrontées à des situations où il n'y a "pas de paix à maintenir", où les belligérants n'ont pas totalement déposé les armes, où les accords de paix sont incomplets ou caducs et/ou où les fonctions plus traditionnelles du maintien de la paix sont moins pertinentes*⁴ ».

Dans ce contexte marqué également par la hausse de contraintes financières, certains États contributeurs et membres du Conseil de sécurité n'ont cessé d'épingler le coût⁵ relativement élevé des OP, multipliant les pressions en faveur d'une réduction des budgets, ainsi que l'exigence d'une amélioration des performances des missions.

Le système global de planification et d'évaluation des performances (en anglais, *Comprehensive Planning and Performance Assessment System – CPAS*), est l'outil élaboré par le Secrétariat des Nations unies dans le prolongement de l'initiative « Action pour le maintien de la paix » (A4P) lancée par le Secrétaire général de l'ONU en mars 2018, en vue de renforcer l'efficacité des opérations de paix et leur redevabilité.

Ainsi, le CPAS doit permettre aux missions⁶ :

-
1. Adam Day, « Can Data Save UN Peacekeeping? », World Politics Review, 21 février 2019.
 2. La durée moyenne des opérations de paix de l'ONU n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 1990, elle est de 23, 6 ans, selon le *Global Peace Operations Review*.
 3. La MINUSMA et la MINUSCA sont deux exemples de missions opérant dans des contextes où les accords de paix sont fragiles et où l'État reste incapable de maintenir la paix et la sécurité.
 4. Adam Day, Aditi Gorur, Victoria K. Holt et Charles T. Hunt, *The Political Practice of Peacekeeping: How Strategies for Peace Operations are Developed and Implemented* (New York: United Nations University, 2020).
 5. Depuis 1992, le budget des opérations de paix a dépassé le budget de fonctionnement de l'ONU et n'a cessé d'augmenter jusqu'à récemment, où il a commencé à décroître. Le budget approuvé des opérations de maintien de la paix des Nations unies pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022 est d'environ 6,38 milliards de dollars (USD). Pour l'exercice 2019-2020, le montant approuvé était inférieur de 382,2 millions USD par rapport au montant approuvé pour l'exercice 2018-2019. Pour autant, l'enveloppe prévue par les pays contributeurs financiers représente moins de 0,5 % du total des dépenses militaires mondiales estimées à 1 981 milliards USD en 2020. Voir <https://peacekeeping.un.org/fr/how-we-are-funded>
 6. [Système Intégré de Planification et d'Évaluation de la Performance](#).

- d'élaborer un plan intégré pour la mise en œuvre de leur mandat avec la contribution de leurs composantes civiles, militaires et de police, sur la base d'une analyse conjointe du contexte local dans lequel intervient la mission, en impliquant les parties prenantes, ce qui aidera les missions à se concentrer sur la manière d'obtenir les meilleurs résultats possibles pour les personnes qu'elles ont le mandat de servir;
- de suivre leurs progrès et de montrer les résultats de leur travail sur la base de données et d'analyses rigoureuses, qui contribuent ensuite à la prise de décisions stratégiques, et à étayer les actions des missions par des faits, pour renforcer les opérations.

Le CPAS fait suite à la Résolution 2436 (2018) dans laquelle le Conseil de sécurité (CSNU) « se déclare de nouveau favorable à l'élaboration d'un dispositif de gestion de la performance complet et intégré, qui définisse des normes de performance claires pour l'évaluation de l'ensemble du personnel civil et en uniforme des Nations unies qui travaille dans les opérations de maintien de la paix ou les appuie », et formule des recommandations au Secrétaire général en vue de l'adoption de mesures appropriées pour renforcer la performance et l'efficacité des opérations de paix dans l'exécution de leurs mandats⁷.

Le Conseil y souligne particulièrement la nécessité d'identifier les lacunes qui ont une incidence sur l'exécution du mandat, afin de mettre en place un processus transparent de signalement des défaillances de performance; mais aussi la nécessité d'adopter des mesures de responsabilisation et d'incitations pour une meilleure performance ; et enfin, l'importance de disposer de données pertinentes relatives à l'efficacité des opérations, afin d'améliorer les prestations du personnel des opérations de paix⁸.

L'objectif de cette note est de porter un regard analytique et critique sur ce nouvel outil de gestion stratégique – à l'étape initiale de sa mise en œuvre –, dans les trois grandes missions déployées en environnement francophone, en l'occurrence la MINUSMA, la MINUSCA, et la MONUSCO⁹. Au-delà de la seule présentation du dispositif et de ses principaux éléments constitutifs, il s'agit d'éclairer, derrière son appellation passablement rébarbative, les visées, les pratiques concrètes que permet l'outil, avant d'analyser la portée et les perspectives que le CPAS ouvre pour une amélioration de l'exécution des mandats des missions.

7. [RES/2436\(2018\)](#).

8. *Idem*.

9. Respectivement Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine, Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.

1. Dispositifs et visées du CPAS : des OP en quête de performance et de redevabilité

Une consultation¹⁰ succincte réalisée auprès d'une dizaine de personnels civils, militaires et de police des trois missions (MINUSMA, MINUSCA, MONUSCO) révèle que plus de la moitié de nos interlocuteurs n'étaient pas informés de l'existence ou de la teneur de ce nouvel outil d'évaluation, qui était certes encore à sa phase-test au moment de la réalisation de cette note.

Pour ceux qui ont une connaissance de l'outil, il s'agit d'un méta-outil qui ne fera qu'agréger et connecter les données éparses existantes des autres bases de données onusiennes relatives aux conflits armés et aux opérations de paix (par exemple sur les enfants dans les conflits armés, sur les auteurs et complices d'abus sexuels et de violences en général). Ce qui fait dire à certains acteurs « qu'il n'y a rien de véritablement nouveau ». Pourtant, le CPAS est censé aller au-delà de l'existant. Tout d'abord, dans sa philosophie, le but de l'outil. Ensuite dans son socle pratique.

Créé en réponse à une demande des États membres, à travers le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34¹¹), et celle du Département des opérations de paix (DPO), le dispositif proposé devait à l'origine servir à évaluer l'efficacité des opérations des missions afin de démontrer leur impact sur les populations locales. La demande a été relayée puis endossée par le Conseil de sécurité, et enfin intégrée à l'A4P. Toutefois, le CPAS se situe aujourd'hui au-delà de ces attentes initiales et permet d'aller plus loin que la seule évaluation de la performance : « *En s'inscrivant dans une logique cyclique et collaborative, ancrée dans le contexte et prenant en compte l'ensemble de la mission – toutes les composantes participent au CPAS, que ce soit pour entrer des informations ou bien en tirer des analyses –, le CPAS est aussi devenu un outil de planification. D'où le changement de nom vers Planning and Performance Assessment System* »¹².

1.1 Définir la performance

La littérature relative au CPAS, essentiellement en langue anglaise, donne implicitement pour acquise la notion de performance. Or, son occurrence répétée dans nombre de textes, sans autre indicateur de spécification, laisse souvent une impression de flottement et d'imprécision qui appelle à une nécessaire clarification. La performance revêt, dans les usages courants, le sens de succès, de résultat atteint, au regard d'un objectif fixé ou dans un domaine donné. Les facteurs déterminant le succès des opérations de paix sont l'objet de débats entre praticiens, décideurs et chercheurs depuis l'apogée des missions onusiennes¹³. Cependant, il n'existe pas de définition univoque ou consensuelle des facteurs de succès d'une mission.

10. Échanges en ligne et conversations personnelles en octobre 2021.

11. La demande était d'établir un cadre de politique de performance intégré.

12. Communication écrite avec une membre de l'équipe d'évaluation Division des politiques, de l'évaluation et de la formation (DPET), novembre 2021.

13. Karim Hafez, *Measuring the Success of United Nations Peacekeeping Operations: An Interim Assessment of SubSaharan Africa*, *University of Erfurt*, juillet 2015 ; Peter, Mateja, « Measuring the Success of Peace Operations: Directions in Academic Literature ». NUPI W.

Ceux-ci dépendent en définitive de plusieurs variables, liées elles-mêmes aux spécificités de chaque contexte¹⁴.

Le rapport Brahimi¹⁵, qui a formulé au début des années 2000 les premières recommandations pour améliorer l'efficacité des opérations de paix onusiennes, suggère que le succès d'une OP réside dans l'accomplissement du mandat.

Suivant le Rapport Brahimi, c'est au regard du prescrit des mandats qu'il convient d'évaluer la performance des OP. Cette approche trouve également des arguments dans la Résolution 2436 (RES/2436(2018)), notamment, dans les passages relatifs à la protection des civils. Rappelant le rôle essentiel des OP dans la protection des civils, lorsque ce mandat leur est explicitement donné, le CSNU exprime « *sa grave préoccupation devant la persistance de résultats insatisfaisants, notamment l'inaction face à des menaces de violences physiques, parfois imminentes, visant des civils* » ; le CSNU déplore également, « *la planification insuffisante des mesures à prendre en cas d'urgence face à la violence, les problèmes de déontologie et de discipline, le fait que les responsables soient peu disposés à prendre des risques, le laxisme des normes de protection de la force, l'insuffisance de la disponibilité opérationnelle et de l'état de préparation et le manque de planification intégrée* » ; enfin, le CSNU exprime sa préoccupation pour « *les cas dans lesquels des restrictions nationales peuvent nuire à l'exécution des mandats et à l'efficacité des opérations* ».

Enfin, dans la perspective de l'A4P, l'efficacité et la performance des OP consiste notamment à « *faire avancer les solutions politiques, renforcer la protection des civils, améliorer la sécurité et la sûreté des soldats de la paix, améliorer [...] le respect du principe de responsabilité, renforcer l'incidence du maintien de la paix sur la pérennisation de la paix, améliorer [...] la conduite des opérations et du personnel de maintien de la paix* ». Ces différentes dimensions, touchant notamment à la protection des civils, à l'avancée des processus politiques, à la mitigation des risques des violences, recourent, comme on le verra plus loin, les priorités stratégiques, ainsi que les champs des performances et des résultats ciblés dans le dispositif du CPAS.

1.2 Méthodologie, éléments constitutifs, fonctionnement du CPAS

L'ONU a initié la phase pilote du CPAS en 2018, sous la supervision de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du Département des opérations de paix (DPO). Pour ne citer que les missions déployées en environnement francophone, la MINUSCA a été la première mission à accueillir le CPAS, en même temps que la FINUL (Force intérimaire des Nations unies au Liban). La MONUSCO, la MINUSMA, la MINURSO (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) ont suivi en 2019. Au moment de la finalisation de cette note, les missions se trouvaient à des étapes de développement contrastées, la MINUSCA étant la plus avancée dans son processus et en mesure de donner un retour significatif sur cette phase-pilote. La MINUSMA et la MONUSCO étaient à l'étape de la finalisation de leurs cadres de résultats respectifs, en accord avec leur plan de mission.

14. Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO, NUPI 2015.

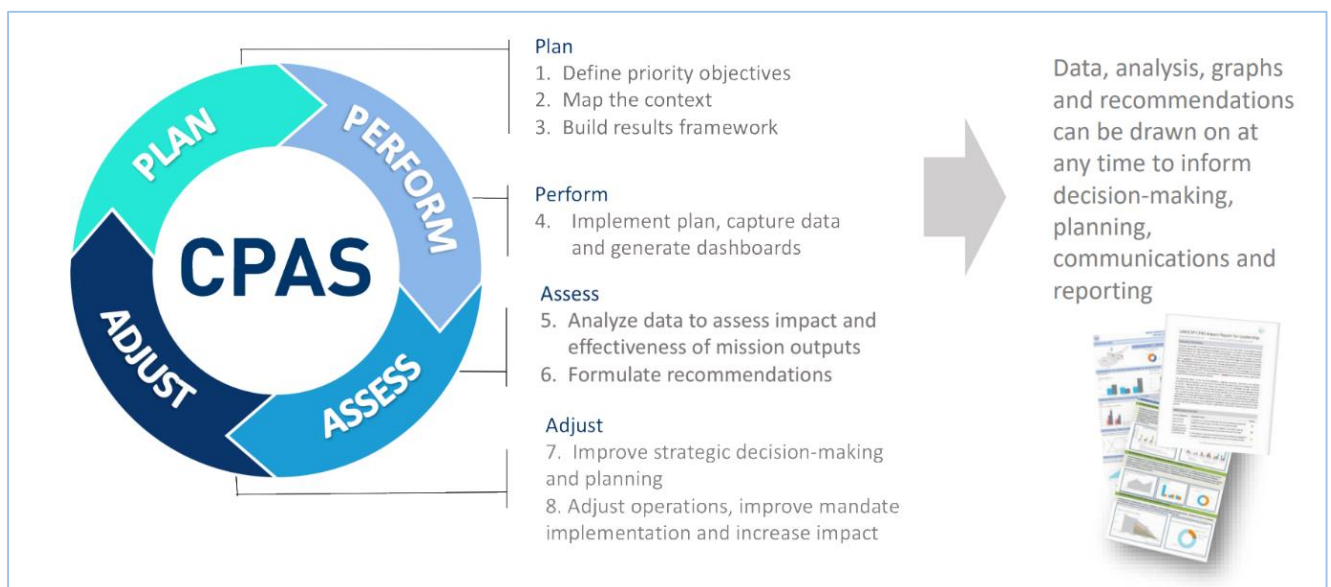
15. [Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, A/55/305–S/2000/809.](#)

Dans le cas de la MONUSCO, le processus avait connu un retard relatif au démarrage, dû entre autres à l'étape de formation préalable des acteurs de la mise en œuvre de l'outil, notamment au sein de la composante police. Il s'agissait par ailleurs de former, de manière générale, davantage de personnels militaires et de police en raison des rotations. L'évaluation des performances était par conséquent programmée pour le début de l'année 2022¹⁶.

Planification coordonnée et évaluation continue du contexte

Le CPAS est conçu comme un outil stratégique, de pilotage et de prise de décision. Il permet aux équipes des missions de planifier leur action, en définissant leurs objectifs prioritaires. La démarche repose ensuite sur la cartographie du contexte, et l'élaboration d'un cadre de résultats aligné sur le mandat de la mission et sur l'impact escompté. Très concrètement, le dispositif du CPAS met en place une plateforme dans laquelle des données factuelles collectées en continu, sont compilées et partagées par les différentes composantes de la mission. Elles constituent la base d'analyse sur laquelle l'équipe s'appuie pour évaluer l'impact de la mission et ajuster/améliorer ses activités. Au travers des évaluations factuelles régulières de l'impact de la mission, le CPAS facilite la prise de décision concertée au sein des équipes des missions, et contribue ainsi à l'amélioration de la mise en œuvre du mandat¹⁷.

Étapes du CPAS à la MONUSCO



Source : MONUSCO

16. Entretien téléphonique avec le responsable de la cellule stratégique de la MONUSCO, novembre 2021.

17. Cedric de Coning et Jenny Nortvedt, « Performance of Peace Operations », Background Paper, NUPI décembre 2020.

Éléments constitutifs

Le dispositif du CPAS repose sur trois éléments principaux¹⁸ : une cartographie du contexte ; un cadre global de résultats ; l'évaluation des performances.

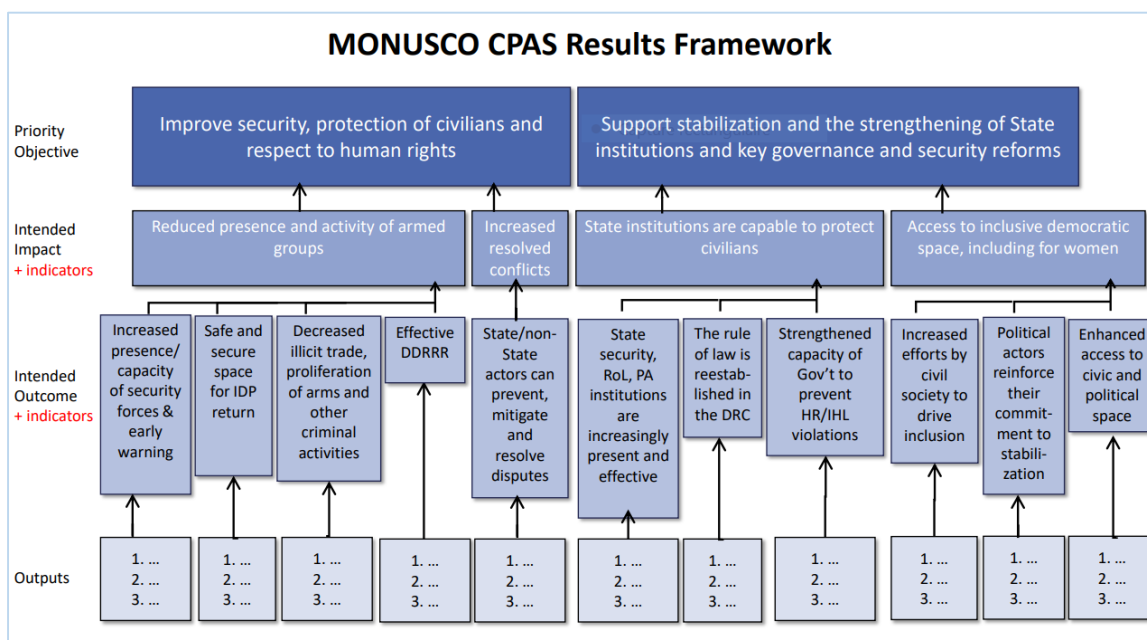
La cartographie du contexte

Elle permet d'identifier les moteurs ou facteurs de changement, entendus comme des tendances ou des événements/déclencheurs qui peuvent influencer la situation de conflit, et sur lesquels la mission a la capacité et le mandat d'agir. Ces sont les vecteurs de changements positifs ou négatifs pouvant faciliter ou entraver, selon le cas, la réalisation des objectifs prioritaires de la mission.

La cartographie permet également d'identifier les acteurs clés, en mesure d'influencer ou d'entraver les facteurs de changement. Elle recense leurs caractéristiques et profils notamment leurs connaissances, attitude, positions ou comportements.

Le cadre de résultats

La cartographie du contexte permet d'élaborer un cadre de résultats. Ce dispositif identifie les impacts et les résultats attendus, ainsi que les activités à mettre en place, en vue de la réalisation des objectifs prioritaires de la mission. L'équipe de la mission collecte des données factuelles qui sont associées aux indicateurs définis au niveau de l'impact et des résultats afin d'alimenter l'analyse et le rapportage. Le CPAS génère en effet des données et des analyses qui alimentent différents rapports, dont les rapports du Secrétaire général, les rapports de performance de la budgétisation axée sur les résultats et les exposés du Conseil de sécurité.



Source : MONUSCO

18. Cette section s'appuie en grande partie sur les données de la fiche d'information (factsheet), « Accountability System for the protection of civilians », IPI, décembre 2020.

Les données collectées sont compilées dans la plateforme informatique du CPAS, afin d'être analysées et visualisées à l'aide d'un tableau de bord interactif. Ce dernier permet à la direction de la mission et aux gestionnaires d'apprécier les progrès réalisés. Il facilite également le suivi en continu des tendances et des évolutions, tant au niveau du contexte qu'au niveau des performances de la mission.

L'évaluation des performances

L'étape de l'évaluation s'appuie sur l'analyse des corrélations entre les activités et l'impact de la mission. L'évaluation de la performance s'applique à tous les niveaux du cadre de résultats (activités, résultats escomptés et impacts escomptés). L'enjeu majeur est d'établir dans quelle mesure les activités des missions contribuent effectivement à un résultat escompté, afin de pouvoir évaluer les progrès vers ce résultat escompté, puis les progrès vers l'impact escompté. L'étape de l'évaluation permet surtout de formuler des recommandations à l'attention des responsables de la mission, en vue de la prise des décisions stratégiques. Cette étape permet également d'identifier les activités qui peuvent être poursuivies, interrompues, adaptées ou étendues, en fonction de l'évolution du contexte. Les décisions prises sont transmises aux responsables concernés, avec un calendrier de mise en œuvre.

Encadré : Objectifs prioritaires et moteurs de changement

Les objectifs prioritaires d'une mission sont les objectifs principaux sur lesquels les chefs de mission choisissent de se concentrer, dans le cadre du mandat de la mission. Ces objectifs prioritaires découlent des objectifs stratégiques globaux de la mission, tels que définis par la résolution pertinente du Conseil de sécurité. Dans la pratique, les missions identifient généralement trois à cinq moteurs de changement, assortis des effets/impacts escomptés correspondants.

Exemples de moteurs de changement et d'effets escomptés correspondants :

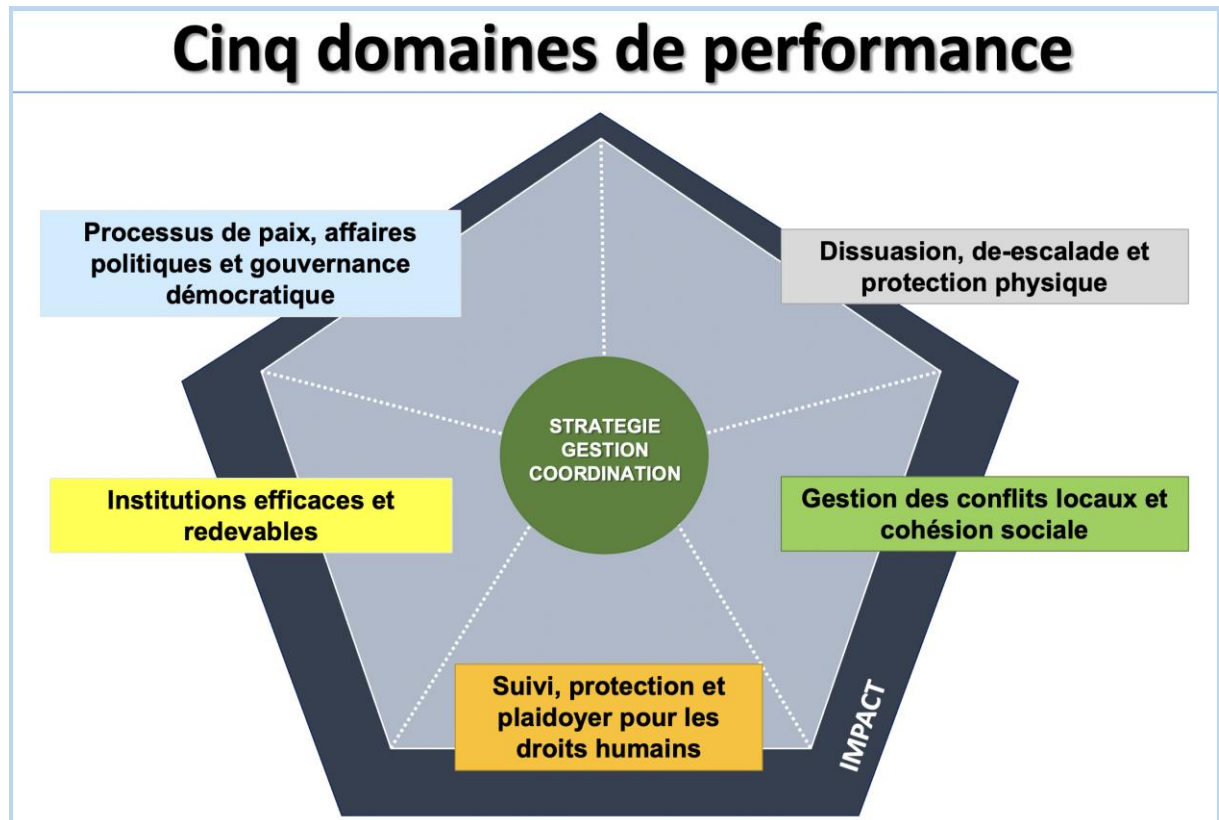
- la mise en œuvre de l'accord de paix (moteur) et la progression de l'accord de paix et de la stratégie nationale pour la paix (impact escompté) ;
- l'instabilité (moteur) et l'amélioration de la protection des civils, y compris la réduction de la menace de violence et des pertes en vies humaines (impact escompté) ;
- l'absence d'autorité de l'État (moteur) et le rétablissement d'autorités étatiques capables de remplir les fonctions civiles de base de l'État (impact escompté) ;
- l'absence de responsabilité (moteur) et les progrès dans la lutte contre l'impunité (impact escompté).

Source : Fiche d'information (factsheet), « Accountability System for the protection of civilians », IPI, décembre 2020.

Les domaines de performance

D'une manière générale, le dispositif du CPAS évalue la performance des missions dans cinq domaines liés aux actions menées dans le cadre des mandats.

Pour chacun des domaines de performance, la mission cartographie le contexte, le type de changement visé et la manière dont la mission peut y contribuer, en se basant sur des indicateurs pertinents, ainsi que sur la collecte de données, pour démontrer le changement, c'est-à-dire le niveau d'impact pour chaque domaine de performance.



Source : CPAS *UNFICYP* présentation 11 décembre 2018.

L'action des missions dans les cinq domaines de performance peut donner lieu aux initiatives suivantes :

- L'accompagnement des processus politiques peut se traduire en initiatives d'appui au dialogue et d'appui à la recherche de compromis pour un accord de paix ;
- L'appui à la (re)mise place d'institutions efficaces et redevables peut se traduire par l'appui à l'organisation des processus électoraux, l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, RSS, les initiatives de soutien à l'activité des organisations de la société civile, en faveur d'un espace civique ouvert ;
- La dissuasion et la protection des civils se traduit par la capacité de la mission à empêcher la violence et à garantir la sûreté des personnes et des biens notamment par la mise en place de patrouilles ; le renforcement des capacités des forces de sécurité locales ;

- La gestion des conflits locaux et cohésion sociale, peut prendre la voie de la médiation et la mise en place de projets à impact rapide ; la mise en place d'un programme de démobilisation, désarmement et réinsertion (DDR) ;
- Le suivi et la protection des droits humains qui constituent un domaine transversal, est généralement assuré via les évaluations et rapports documentant l'évolution ou les atteintes aux droits humains.

2. Portée, défis et perspectives du CPAS

Bien que le CPAS soit à présent introduit dans l'ensemble des opérations de paix de l'ONU, son installation toute récente dans les missions ciblées par notre recherche, ne permet pas de dégager un panorama comparatif et complet des retombées et des apports du nouvel outil dans la pratique quotidienne de ces missions.

Les éléments puisés dans la littérature, les résolutions du CSNU et les entretiens avec les personnes ressources, nous permettent cependant de formuler quelques observations, parfois dissonantes, sur les premiers pas du CPAS.

Comme le soulignent en effet Cedric de Coning et Jenny Nortvedt, « *Il faudra un certain nombre d'itérations avant que les personnes impliquées et [les directions des missions] ne se familiarisent pleinement avec le processus et avec l'interprétation et l'analyse des données qu'il génère pour [les directions des missions]*¹⁹ ». L'analyste Malcolm Cavanagh juge pour sa part « *prometteuse* » l'approche du nouveau système, « *pour renforcer la crédibilité de l'ONU aux yeux des populations locales des pays hôtes et pour améliorer l'adaptabilité des missions [...] aux conditions sur le terrain*²⁰ ». Il estime cependant, que « *la plus grande variable du succès du CPAS sera la volonté des missions, et de leurs dirigeants, de s'engager et de contribuer au nouveau cadre*²¹ ».

Au-delà de cette dimension politique rappelée par Malcolm Cavanagh, l'une des questions importantes, dans le sillage du CPAS, reste probablement celle de la capacité des OP à prévenir et contrer certaines menaces spécifiques pour les civils, dans les zones les plus exposées des pays hôtes de missions. Les retombées du CPAS pour la situation sécuritaire de ces populations les plus exposées constituent incontestablement un test de crédibilité majeur.

Notre second point d'attention porte sur les réponses que le système CPAS peut apporter aux préoccupations et recommandations de la Résolution 2436 (2018) du CSNU, particulièrement celles relatives aux sanctions à prendre dans les cas de manquements et de contre-performance des personnels des OP dans l'exécution du mandat. On peut songer spécifiquement à la thématique des réponses de protection. L'enjeu ici est celui du rôle et de la contribution du CPAS à l'établissement des responsabilités dans les contre-performances des missions pour les cas de figures ciblés par la résolution 2436 (2018).

19. Cedric de Coning et Jenny Nortvedt, *op. cit.*

20. Malcolm Cavanagh, « The Comprehensive Planning and Performance Assessment System (CPAS) — a 21st century approach to peacekeeping », *LES Department of International Relations*, juin 2021.

21. *Idem.*

2.1 CPAS, quels dividendes sécuritaires ?

L'amélioration des pratiques au sein des missions figure parmi les retombées immédiates soulignées par les équipes des missions les plus avancées dans le processus de mise en place du système CPAS.

« Le CPAS améliore de nombreuses pratiques au sein de la mission, parmi ses usagers, à commencer par la collecte, le stockage, l'usage et le partage des données. Alors que les opérations de paix agissaient jusqu'alors en silos, à la fois sur le plan humain et sur le plan des données – chaque section rapportant de son côté sur ses problématiques et thématiques –, le CPAS offre une centralisation de l'information qui est bénéfique à l'ensemble de la mission²² ».

Dans le cas de la MINUSCA, l'une des traductions concrètes de cette centralisation des données et de la collaboration accrue entre les composantes de la mission, grâce au concours du CPAS, concerne notamment la sécurisation des élections de 2020 et 2021. Au moment de la planification, la prise en compte du risque posé par les groupes armés et milices pour ces élections, avait permis à la mission (sa section des Affaires électorales en l'occurrence) d'agir rapidement pour assurer la sécurisation des bureaux de vote, grâce une communication améliorée entre UNPOL et la Force de la MINUSCA. Les deux composantes avaient renforcé leurs effectifs respectifs mobilisés pour soutenir la tenue des élections dans un contexte sécuritaire plus favorable²³.

Cette collaboration a favorisé une réduction de 400 % des cas de violations des droits humains liées aux élections pour la période de décembre 2020 à mars 2021, ainsi qu'une augmentation de 1183 % du nombre de bureaux de vote restés ouvert au cours des élections de mars 2021.

« Cette tendance, et cet impact précis dans un temps court, a pu être capturé par le CPAS grâce aux données intermissions et aux fonctionnalités de suivi et de progrès dans le temps, ainsi que de visualisation : il a été possible d'éditer une carte très précise démontrant cet impact direct d'UNPOL et de la Force de la MINUSCA sur les bureaux de vote, en réponse à la présence accrue des groupes armés²⁴. »

Il convient cependant de souligner, qu'au cours de la même période, la dégradation de la situation sécuritaire – en l'occurrence, une offensive de trois groupes rebelles ciblant la capitale, Bangui à moins d'une semaine des élections présidentielle et législatives – avait motivé le déploiement, dans le cadre d'accords de coopération bilatérale, d'une force de protection de l'armée rwandaise, ainsi que de plusieurs centaines d'hommes des forces régulières russes et leurs matériels lourds²⁵.

La sécurisation des populations civiles dans des contextes sécuritaires volatiles, et sur des étendues territoriales aux dimensions parfois démesurées, demeure un défi pour des

22. Communication numérique avec une membre de l'équipe d'évaluation Division des politiques, de l'évaluation et de la formation (DPET), novembre 2021.

23. Communication numérique avec une membre de l'équipe d'évaluation Division des politiques, de l'évaluation et de la formation (DPET), novembre 2021.

24. *Idem*.

25. Des soldats rwandais et russes déployés en Centrafrique, VOA, 21 décembre 2020.

personnels des OP aux profils, motivations et équipements souvent contrastés²⁶. Si la sécurisation des grandes agglomérations demeure généralement la plus évidente à assurer, les petites localités et espaces excentrés restent les moins aisés à couvrir par une OP.

Les soubassements technologiques du CPAS pourraient justement apporter une contribution à l'amélioration des réponses de protection agiles et adaptées, pour les populations les plus exposées, si une volonté politique se confirmait dans ce sens. Dans son article inspirant et provocateur, « *Can Data save UN peacekeeping?* »²⁷, Adam Day brosse les perspectives que la systématisation du recours aux données numérisées et aux supports de géolocalisation ouvre pour résoudre certains défis touchant à la redevabilité et à la responsabilité en matière de protection des civils par les OP. « *Des mesures comme l'installation de traceurs GPS sur les véhicules des troupes de l'ONU permettraient de dresser un tableau encore plus précis du moment et de l'endroit où l'ONU agit pour remplir son mandat de protection* »²⁸.

Cette démarche d'OP axée sur la technologie a déjà donné des résultats prometteurs dans certains endroits, comme en Haïti. « *Le suivi des patrouilles en temps réel et la possibilité de comparer les réponses aux incidents à mesure qu'ils sont signalés* », pourraient exposer davantage « *les troupes qui ne patrouillent pas beaucoup, ou qui refusent de quitter leur caserne lors d'une attaque* »²⁹. Si l'application de tels outils aux troupes des OP s'avère facile et peu coûteuse, selon Adam Day, nombre des pays contributeurs de troupes se montrent encore réticents à une telle évolution. L'inaction face aux menaces de violences visant les civils ainsi que la réticence de certains responsables des OP « à prendre des risques », sont pourtant décriées par la Résolution 2436 du CSNU (2018). La dynamique créée autour de la mise en place du CPAS, n'en demeure pas moins une opportunité pour une évolution/conversion des pratiques et une prise en compte effective des attentes sécuritaires des populations les plus exposées.

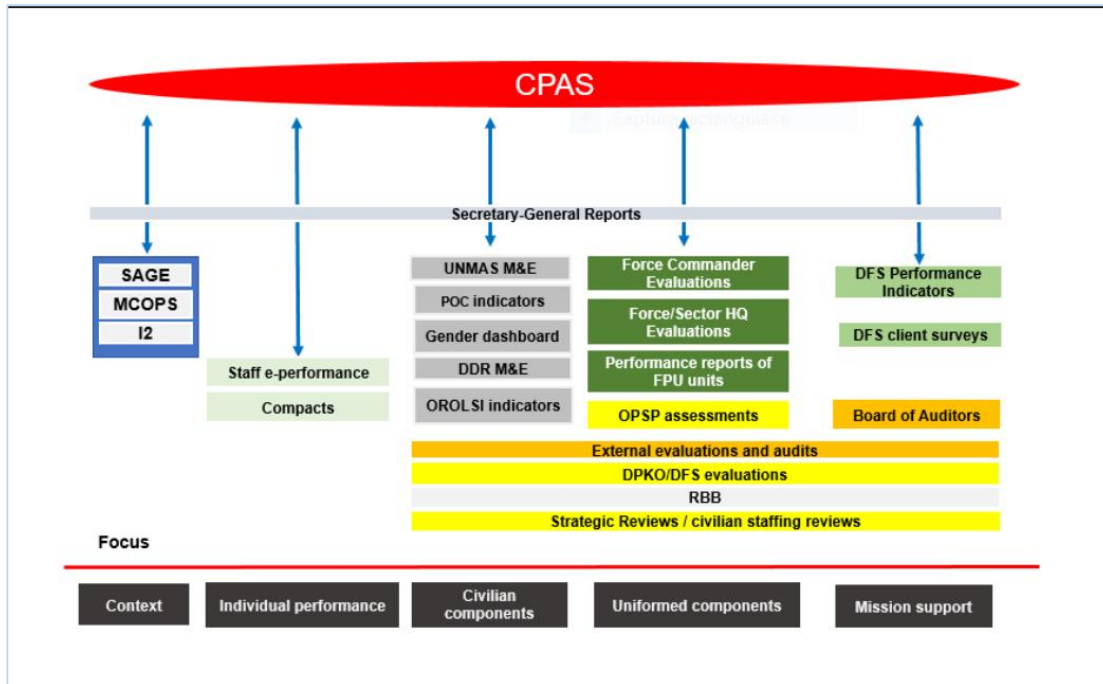
26. Adam Day, « *Can Data Save UN Peacekeeping?* », *World Politics Review* (WPR), 21 février 2019.

27. Adam Day, *op. cit.*

28. *Ibidem*. Ces dispositifs sont déjà effectifs pour les civils au sein de l'ONU, avec les formulaires électroniques de mouvement du personnel et les traceurs GPS dans les véhicules civils, note Adam Day.

29. *Ibidem*.

2.2 La sanction des lacunes, l'angle mort du CPAS ?



Le positionnement institutionnel du CPAS au sein des missions le situe de manière transversale entre l'ensemble des acteurs et des outils de suivi et d'évaluation que compte le dispositif onusien. Le CPAS génère des données et des analyses qui alimentent les rapports pertinents, tels que les rapports du Secrétaire général, les rapports de performance de la budgétisation axée sur les résultats et les exposés du Conseil de sécurité.

L'accent mis par le CPAS à la fois sur l'autonomie du personnel en première ligne et sur l'évaluation continue du contexte d'intervention et de l'impact des missions, permet d'adapter les objectifs et les plans en conséquence, d'ajuster les données partagées aux besoins particuliers du personnel des missions et à ceux du siège à New York.

Cependant, certaines règles implicites et principes de fonctionnement du CPAS semblent traduire une volonté de restreindre les implications plus « politiques » de ce dispositif. En effet, si la vocation première du CPAS est d'améliorer les processus internes, l'outil est aussi censé renforcer l'attention portée par les missions à leur impact notamment pour les bénéficiaires des missions, les populations hôtes dont le sentiment de sécurité est à considérer.

Il serait par conséquent inconcevable que le travail de suivi de la performance, mené par le truchement du CPAS, ne s'inscrive aussi dans une logique de complémentarité explicite et de réponses aux préoccupations exprimées par le CSNU dans la Résolution 2436 (2018).

Le Conseil recommande notamment que le dispositif complet et intégré de gestion de la performance, alors en cours d'élaboration, « *prévoie des méthodes complètes et objectives fondées sur des critères précis et bien définis pour sanctionner les résultats insuffisants et récompenser ou reconnaître les résultats exceptionnels* »; qu'il soit par ailleurs « *assorti de*

moyens d'établir les responsabilités dans la performance, dont un éventail de mesures appropriées à prendre en cas de manquements »(RES/2436, §1).

Or, le processus de suivi des performances de l'ensemble des composantes (civiles, policières et militaires) de la mission, ne prévoit pas explicitement de procédure de signalement des manquements. Le processus peut aider à identifier les bonnes pratiques et les problèmes systémiques, mais il n'a pas vocation à déterminer la responsabilité spécifique ou individuelle de la contre-performance ou à sanctionner la sous-performance³⁰.

De même, dans le cadre de la fonction de collecte et de diffusion des données saisies dans le système via la plateforme informatique, chaque mission a la faculté de décider quelles informations peuvent rester confidentielles ou être partagées dans le domaine public, bien qu'il reste recommandé aux missions d'être les plus transparentes possible...

Aussi, pour rencontrer les préoccupations du CSNU formulées dans la Résolution 2436 (2018) l'on pourrait imaginer la formalisation, au niveau des cellules CPAS au sein des missions, de procédures de signalement répondant aux cas de manquements ciblés par ladite résolution. Ici également, c'est la volonté politique qui pourrait faire la différence.

Conclusion

Bien que le CPAS soit à présent introduit dans l'ensemble des opérations de paix de l'ONU, son installation récente dans les missions ciblées par notre recherche ne permet pas de dégager un panorama comparatif et complet des retombées et des apports du nouvel outil dans la pratique quotidienne de ces missions.

Aussi, les premières retombées soulignées par les équipes des missions les plus avancées dans le processus d'installation du système CPAS mettent en avant l'amélioration des pratiques au sein de ces missions.

Ainsi, en Centrafrique, une collaboration plus étroite entre ONUPOL et la Force de la MINUSCA, favorisée par la centralisation des données et le décloisonnement du « travail en silos » dans le cadre du CPAS, a contribué à la sécurisation des élections de décembre 2020 à mars 2021 face à la menace des groupes armés.

Cependant, si l'approche du nouveau système est jugée « prometteuse *pour renforcer la crédibilité de l'ONU aux yeux des populations locales des pays hôtes et pour améliorer l'adaptabilité des missions [...] aux conditions sur le terrain*³¹», la clé de son succès à terme sera « *la volonté des missions, et de leurs dirigeants, de s'engager et de contribuer au nouveau cadre*³² ».

30. Fiche d'information (factsheet), « Accountability System for the protection of civilians », IPI, décembre 2020.

31. Malcolm Cavanagh, « The Comprehensive Planning and Performance Assessment System (CPAS) — a 21st century approach to peacekeeping », LES Department of International Relations, juin 2021.

32. *Idem*.

Pour aller à l'essentiel des observations qui peuvent être faites, dans la période qui s'ouvre après l'étape test du développement du CPAS, trois axes de réflexion seraient à approfondir. Le premier axe de réflexion touche à la thématique de l'amélioration des réponses de protection et de prévention de menaces spécifiques contre les civils. Adam Day, dans son article précité, brosse les perspectives que la systématisation du recours aux données numérisées et aux supports de géolocalisation ouvre pour résoudre certains défis touchant à la redevabilité et à la responsabilité en matière de protection des civils par les OP.

Avec l'application des fonctionnalités de suivi et d'observation en temps réel appliquées à certains aspects OP, le CPAS pourrait accélérer une évolution vers des OP « intelligentes », permettant aux Nations unies de démontrer clairement qu'elles sauvent des vies.

Un deuxième point de réflexion touche au rôle et à la contribution du CPAS à l'établissement des responsabilités dans les contre-performances des missions pour les cas de figures ciblés par la Résolution 2436 (2018). Aussi, pour rencontrer les préoccupations du CSNU, formulées dans cette résolution, l'on pourrait imaginer la formalisation, au niveau des cellules CPAS au sein des missions, de procédures de signalement répondant aux cas de manquements ciblés par la Résolution 2436 (2018). Ici également, c'est la volonté politique qui pourrait faire la différence.

Enfin, le troisième enjeu à considérer touche à la dissonance tant des attentes que des représentations que les acteurs se font du contenu des mandats. Comme l'illustre le cas d'étude sur la MONUSCO, mené par le réseau l'EPON, la perception de la performance peut être aussi tributaire de la qualité du dialogue entre la mission et les acteurs du pays hôte³³.

En RDC en effet, la notion de stabilisation *« consistait pour une partie des acteurs locaux à mettre l'accent sur l'appui de la MONUSCO aux FARDC pour réduire l'emprise des groupes armés. Or, en considération de certains facteurs politiques et opérationnels, la stabilisation était comprise par certains acteurs de la mission en étapes de transition vers le retrait et le passage de relais sur certaines activités à l'équipe pays des Nations unies, avec un accent sur les activités de développement³⁴ »*.

Aussi, comme le soulignent les auteurs du Rapport *« Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO »*, *« évaluer l'efficacité de toute opération de maintien de la paix est certainement une tâche très difficile. Les indicateurs quantitatifs ont leurs limites. Les succès et les échecs des opérations de maintien de la paix dépendent des conditions politiques, de l'interprétation du mandat et du degré de soutien dont bénéficie la mission. Ces considérations sont en outre influencées par les interprétations de ce que la Mission peut ou devrait accomplir, les moyens qui lui sont donnés et les ambitions assignées »*³⁵. Ainsi, l'un des écueils que les ressources du CPAS pourraient contribuer à atténuer est sans doute celui des divergences d'interprétation des dispositions du mandat et des attentes différenciées qui en découlent.

33. Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO, NUPI 2015.

34. *Idem*.

35. Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO, NUPI 2015.

En attendant, il ne faudrait peut-être pas extrapoler les attentes à l'égard du CPAS dont les retours d'expérience pourront aider progressivement à améliorer son appréhension des défis de sécurité complexes et uniques qu'il est appelé à aborder.



[Oswald Padonou](#) est membre du comité scientifique de l'Observatoire Boutros Ghali du maintien de la paix et Chercheur associé au GRIP. Professeur et directeur de programme à l'École Nationale Supérieure des Armées (ENSA-Bénin), il préside l'Association Béninoise d'Études Stratégiques et de Sécurité (ABESS), intervient comme Expert au Centre de Genève pour la Gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF) et est l'auteur de plusieurs publications relatives au maintien de la paix, à la gouvernance politique et sécuritaire et est titulaire d'un doctorat en science politique.

[Michel Luntumbue](#) est licencié en Sciences politiques et Relations Internationales et chargé de recherche au GRIP. Ses travaux portent sur les problématiques de l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits, le renforcement de l'état de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale, mais aussi sur le rôle des institutions régionales africaines, et l'architecture africaine de paix et sécurité (APSA). Michel Luntumbue a assuré également, de 2013 à 2016, la coordination scientifique de [l'Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée \(le lien est externe\)](#) financé par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS, France). Depuis 2017, il assure, la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Récentes publications : [Le retour d'expérience francophone dans les opérations de paix : les défis de la mutualisation](#), août 2021



L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>