
Une nouvelle vision pour les opérations de paix

(Ou comment j'ai appris à ne plus m'inquiéter et à aimer les mandats en « sapin de Noël »)

Centre pour la Coopération Internationale (CIC)
New York University

Eugene Chen
Chercheur principal

Octobre 2024

**Center on
International
Cooperation**

 NYU | ARTS & SCIENCE

Sommaire

Résumé	3
Introduction	5
1. Contexte historique	8
2. Lacunes de l'approche actuelle	14
3. Une nouvelle approche	31
Conclusion	52
Bibliographie	55
Notes de bas de page	59

Remerciements

Ce rapport a été financé grâce à la générosité du ministère norvégien des Affaires étrangères. Sa traduction en français a pu être réalisée grâce au soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées français. Mes remerciements vont aussi à Céline Monnier et Sophie Rutenbar pour leurs contributions. Symphony Chau et Thibault Chareton ont apporté leur soutien éditorial.

A propos du Centre pour la Coopération Internationale

Le Centre pour la Coopération Internationale (CIC) est un centre de recherche à but non lucratif implanté dans les locaux de New York University (NYU). Pendant plus de vingt ans, le CIC a été à la pointe dans le domaine des politiques appliquées qui associent la politique, la sécurité, la justice, le développement et les questions humanitaires. La mission du CIC est de renforcer les approches coopératives entre les gouvernements nationaux, les organisations internationales et la communauté politique élargie afin de prévenir les crises et de faire progresser la paix, la justice et l'inclusion. Pour en savoir plus, consultez [notre site web](#) et @nyuCIC sur les réseaux sociaux.

© NYU Center on International Cooperation (CIC), tous droits réservés, 2024.

Résumé

Au cours des huit dernières décennies, les opérations de paix des Nations Unies (ONU) se sont révélées être des outils précieux pour la prévention, mais aussi pour le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. Mais elles ont également éprouvé des difficultés à répondre aux attentes de leurs différents publics, dont le Conseil de sécurité, les gouvernements hôtes et les populations locales. Nombre de ces difficultés résultent d'une approche de la planification et du déploiement des missions axée sur l'offre, qui se traduit par les nombreuses lacunes que l'on constate actuellement dans les missions, telles que les mandats tentaculaires qui ne sont pas axés sur les solutions politiques requises pour résoudre un conflit, les approches standardisées de la conception des missions et de la mise en œuvre des mandats et les frictions avec d'autres entités et organisations des Nations Unies. Bien que ces lacunes soient présentes tout au long du cycle de vie de la mission, elles sont particulièrement évidentes maintenant avec les retraits et transitions en cours au Mali, au Soudan, en Somalie, en Irak et en République démocratique du Congo (RDC), et alors même que les pays se tournent de plus en plus vers des alternatives aux opérations de paix des Nations Unies, telles que les opérations d'imposition de la paix et de contre-terrorisme menées par des organisations régionales et des coalitions *ad hoc*, malgré leur piètre bilan en matière de consolidation d'une paix durable.

Une nouvelle approche des opérations de paix est nécessaire pour surmonter ces lacunes, une approche qui reconnaîsse que les opérations de paix des Nations Unies fonctionnent toujours dans un environnement où agissent également d'autres acteurs et qu'aucune entité ou organisation n'a, à elle seule, la capacité et les ressources nécessaires pour venir à bout de l'ensemble des activités requises pour aider un pays à atteindre une paix durable. En adoptant une approche modulaire de la conception des missions et de la mise en œuvre des mandats, les Nations Unies peuvent tirer parti des capacités existantes dans les pays, y compris celles de l'équipe de pays des Nations Unies, pour les mettre en œuvre de manière plus différenciée. Cela permettrait aux missions de se concentrer sur des activités de plus courte durée, ainsi que sur celles qui dépendent de l'impartialité d'une mission, tout en permettant aux partenaires concernés de se concentrer sur des activités de consolidation de la paix de plus long terme nécessitant un alignement avec le gouvernement hôte. Une telle différenciation présenterait plusieurs avantages, dont ceux d'orienter davantage la mission vers l'identification et le

soutien aux solutions politiques aux conflits, tout en permettant l'émergence d'une approche de conception des missions axée sur la demande et spécifique au contexte, de réduire le risque que les missions ne soient instrumentalisées en tant qu'outils de préservation des régimes et de contribuer à garantir la continuité programmatique pendant les transitions.

En plaident en faveur d'un changement dans la planification, la conception et la gestion des opérations de paix des Nations Unies, le présent rapport propose des idées pour mettre en œuvre les recommandations du Nouvel Agenda pour la Paix, ainsi que des réflexions en vue du prochain examen de l'architecture de consolidation de la paix de 2025. Des éléments de cette approche peuvent être d'ores et déjà mis en pratique dans des contextes de transition, dans lesquels la Commission de consolidation de la paix et l'Assemblée générale peuvent jouer un rôle important dans l'étude d'accords complémentaires et dans la manière de fournir aux pays un soutien sur mesure pour leurs stratégies de prévention nationales. En permettant aux opérations de paix de mieux répondre aux attentes des principales parties prenantes telles que le gouvernement hôte et le Conseil de sécurité, tout en réduisant les frictions avec l'équipe de pays des Nations Unies et les autres acteurs, cette nouvelle approche peut permettre de surmonter la crise de confiance actuelle dans les opérations de paix des Nations Unies et garantir que les Nations Unies puissent continuer à jouer un rôle important dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans un contexte de contestations géopolitiques croissantes.

Introduction

Le passé des opérations de paix des Nations Unies est une histoire faite de croissance, de contraction et d'adaptation qui reflète l'évolution des préoccupations sécuritaires et des circonstances géopolitiques.¹ Dans notre phase actuelle des opérations de paix, qui a commencé, me semble-t-il, au lendemain des attentats du 11 septembre, de nombreuses missions sont multifonctionnelles, car elles accomplissent un large éventail de tâches politiques et de consolidation de la paix, impliquant souvent un mélange de personnel civil, militaire et de police. Ces opérations de paix des Nations Unies ont été un moyen efficace de mettre en œuvre des accords de paix, d'accompagner les pays tout au long des processus de décolonisation et d'indépendance, de protéger les civils contre la menace de violences physiques et d'établir les conditions d'une paix durable.¹ Toutefois, de nombreux signes indiquent que la phase actuelle touche à sa fin. Aucune mission majeure n'a été mise sur pied au cours de la dernière décennie. Aujourd'hui, l'ampleur globale des opérations de paix, en termes de nombre de missions en place, de personnel déployé et de niveau de ressources approuvées, est moindre qu'en 2007, année où la plupart des structures actuellement en place pour soutenir les opérations de paix des Nations Unies ont été créées.

Les opérations de paix des Nations Unies sont touchées par une crise de confiance. Alors qu'elles maintiennent un juste équilibre entre les multiples tâches qui leur sont demandées, elles sont de plus en plus détournées ou déconnectées des processus politiques crédibles nécessaires à la résolution des conflits et à la promotion de la paix. Elles sont désormais trop axées sur l'offre dans leur conception et leur exécution et reflètent principalement les préférences et les priorités du Secrétariat au détriment de la satisfaction des demandes et attentes des principales parties prenantes nationales et internationales. En conséquence, de nombreuses missions ont fermé ces dernières années ou se préparent à partir, non parce qu'elles ont réussi à asseoir une paix durable, mais parce qu'elles ont perdu le soutien soit des gouvernements hôtes, soit du Conseil de sécurité. De plus, les vagues successives de réformes menées au cours des deux dernières décennies, visant à améliorer leur efficacité et à renforcer la cohérence du système des Nations Unies, n'ont pas eu d'impact significatif.

¹ Le présent rapport utilise le terme « Mission » pour désigner les éléments des Nations Unies présents sur le terrain qui exercent des responsabilités politiques, mais aussi des responsabilités en matière de paix et de sécurité. Il utilise le terme « opérations de paix » pour désigner collectivement toutes les missions, incluant, de manière non exhaustive, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales.

Dans le même temps, le monde est entré dans une nouvelle ère de fragmentation et de contestations géopolitiques. Le large consensus qui était nécessaire pour déployer des opérations de paix multilatérales est de plus en plus difficile à trouver, notamment au sein du Conseil de sécurité et entre ses membres permanents. Des alternatives aux opérations de paix des Nations Unies ont émergé, dont des opérations menées par des organisations régionales telles que l'Union africaine (UA) et des organisations sous-régionales, ainsi que des actions conduites par des coalitions ad hoc, telles que la Mission multinationale de soutien à la sécurité en Haïti. Ces alternatives plaisent souvent davantage aux gouvernements hôtes ou sont souvent plus acceptables politiquement ou financièrement pour les membres du Conseil de sécurité, et sont généralement présentées comme étant en mesure d'entreprendre des actions qui sont plus robustes que celles qui sont généralement entreprises par les opérations de paix des Nations Unies, telles que l'imposition de la paix et le contre-terrorisme. L'adoption, en 2023, de la résolution 2719 du Conseil de sécurité, qui a approuvé un cadre de financement des opérations de soutien à la paix de l'UA au moyen de contributions statutaires des Nations Unies, pourrait contribuer à accélérer cette tendance à se détourner des opérations de paix des Nations Unies, retirant à celles-ci leur rôle qu'elles jouent dans le rétablissement et le maintien de la paix et les reléguant dans la fonction de fournisseur de soutien logistique et financier.

Cependant, les Nations Unies ont toujours un rôle important à jouer dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Aucune organisation ne jouit du même degré de légitimité ni n'a le même volume de capacités. La plupart des alternatives aux Nations Unies sont axées sur des mesures de sécurité à court terme, alors que les Nations Unies disposent des capacités et des compétences pour intervenir dans tous les domaines, dont la diplomatie préventive, ainsi que le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. Dans les années à venir, des processus tels que l'examen de l'architecture de consolidation de la paix de 2025, la Conférence ministérielle des Nations Unies sur le maintien de la paix 2025 de Berlin et l'examen, en 2026, par l'Assemblée générale des cadres de remboursement des dépenses de personnel et de matériel appartenant aux contingents pour les opérations de paix offriront aux États membres une occasion unique de s'attaquer aux causes profondes du déclin actuel de l'enthousiasme pour les opérations de paix des Nations Unies.

Le présent rapport s'appuie sur les recommandations contenues dans les sections du Nouvel Agenda pour la Paix relatives aux opérations de paix, à l'imposition de la paix et au soutien aux opérations de soutien à la paix de l'UA et des organisations

sous-régionales.² Il présente une nouvelle approche des opérations de paix que les États membres et le Secrétariat devront prendre en compte dans le cadre de l'examen de l'avenir de toutes les formes d'opérations de paix des Nations Unies, demandé dans le Pacte pour l'avenir, adopté lors du Sommet de l'avenir le 22 septembre 2024. Cette nouvelle approche pourrait contribuer à surmonter la crise de confiance actuelle dans les opérations de paix des Nations Unies et permettre aux Nations Unies de conserver toute leur pertinence dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, à un moment où le multilatéralisme est menacé. Le rapport explique, dans un premier temps, les origines de l'approche actuelle des opérations de paix, avant de décrire les défis récurrents auxquels sont confrontées les opérations de paix actuellement, dont la prolifération d'activités confiées, les tensions entre les missions et d'autres acteurs, ainsi que les difficultés rencontrées dans la reconfiguration des présences des Nations Unies dans les pays pendant les transitions. Pour résoudre ces problèmes, le rapport plaide en faveur de l'abandon des approches standardisées de conception et de déploiement des opérations de paix, au profit de modèles de missions plus personnalisés, adaptatifs et centrés sur les personnes. Cela peut être obtenu grâce à une nouvelle approche de la conception des opérations de paix, qui viserait d'emblée à mieux exploiter les avantages comparatifs des entités et organisations internes et externes au système des Nations Unies, ainsi que leur degré d'alignement sur les gouvernements hôtes. Une telle approche ne réduirait pas seulement la concurrence ; elle permettrait aussi de garantir que les activités confiées sont mises en œuvre de manière à prendre en compte les intérêts concurrents des principales parties prenantes. Elle envisage également un rôle accru pour l'Assemblée générale et la Commission de consolidation de la paix, pas seulement dans les contextes où le Conseil de sécurité est incapable de parvenir à un accord.

1. Contexte historique

Les opérations de paix des Nations Unies sont nées des efforts déployés par les Nations Unies en 1948 pour garantir et superviser une trêve en Palestine avec la décision de l'Assemblée générale de créer le poste de médiateur des Nations Unies en Palestine et la décision du Conseil de sécurité de déployer des observateurs militaires en appui au médiateur. Le médiateur des Nations Unies en Palestine a été la première « mission politique spéciale », et les observateurs militaires, qui se sont fait connaître sous le nom d'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), ont été la première opération de maintien de la paix.

Durant la guerre froide, les Nations Unies ont utilisé toute une série de missions politiques spéciales pour appuyer des négociations et mener des actions en soutien à la décolonisation, principalement par le biais du déploiement d'envoyés spéciaux, de bons offices et de missions sur le terrain de plus faible envergure.² Dans le même temps, elles ont fait évoluer les opérations de maintien de la paix, qui sont ainsi passées de ce qui, à l'origine, étaient des missions d'observateurs militaires non armés à des opérations à plus grande échelle remplissant tout un éventail de missions de plus en plus ambitieuses. L'expérience du Commandement des Nations Unies en Corée, dirigé par les États-Unis, qui n'était pas une opération de maintien de la paix sous le commandement et le contrôle des Nations Unies, mais une opération d'imposition de la paix autorisée par le Conseil de sécurité en 1950 et dirigée par les États-Unis, a démontré la valeur potentielle de l'action militaire internationale sous l'égide des Nations Unies. Elle a permis à l'Assemblée générale d'établir, en 1956, la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I), première opération de maintien de la paix armée des Nations Unies. Le Conseil de sécurité s'est inspiré de cette expérience en 1960 lorsqu'il a établi l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC). L'ONUC n'a pas seulement accompli un très large éventail de tâches civiles en plus de ses fonctions militaires,³ mais le Conseil de sécurité l'a également autorisée à recourir à la force en dernier ressort.⁴ Et en 1962, l'Assemblée générale a créé l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies (UNTEA) en Irian occidental, la première opération de maintien de la paix dotée d'une autorité administrative officielle sur un territoire.

² Conformément à la politique d'évaluation et de planification intégrées des Nations Unies de 2023, le présent document utilise le terme « mission politique spéciale sur le terrain » pour désigner une mission politique spéciale spécifique à un pays avec présence en cours dans le pays. Il n'inclut pas les groupes d'experts, les organes de contrôle et autres organismes experts ou les bureaux régionaux dotés de mandats couvrant de multiples pays.

Les divisions géopolitiques, notamment au sein du Conseil de sécurité, ont limité les contextes dans lesquels les opérations de paix des Nations Unies étaient déployées. Cependant, la fin de la guerre froide a créé de nouvelles possibilités de coopération multilatérale en matière de paix et de sécurité internationales. L'humeur était à l'optimisme, comme l'a montré le communiqué publié par le Conseil de sécurité à la fin de sa toute première réunion au niveau des chefs d'État et de gouvernement le 31 janvier 1992, qui affirmait que : « la nouvelle situation internationale a permis au Conseil de sécurité de commencer à s'acquitter plus efficacement de la responsabilité principale qui lui incombe en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales.»⁵ Fondé sur cet optimisme, le Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, a publié un peu plus tard un rapport intitulé *Un Agenda pour la Paix*, qui décrivait une vision ambitieuse de la manière dont les Nations Unies pouvaient améliorer leur capacité à rechercher et à préserver la paix par la diplomatie préventive, mais aussi par le maintien et la consolidation de la paix.⁶ Marrack Goulding, chef du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) nouvellement créé, a fait remarquer un peu plus tard qu'il était « fascinant de voir cette organisation être enfin utilisée comme elle avait vocation à l'être, et de la voir être, dans la quasi-totalité des cas, la première institution vers laquelle se tournait la communauté internationale lorsqu'il fallait résoudre un problème lié à la paix et à la sécurité internationales. Et c'est très bien ainsi.»⁷

Le nombre de missions des Nations Unies établies entre 1990 et 1994 a été plus élevé que celui des quarante années précédentes, toutes missions confondues.⁸ Au-delà d'accroître le nombre d'opérations de paix déployées, les Nations Unies ont expérimenté de nouveaux modèles, dont des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix dirigées par des civils, dotées d'un mandat large et de composantes civiles significatives. Le prototype de telles missions a été le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), à propos duquel Goulding notait un peu plus tard : « Malgré un mauvais départ, c'était, à mon sens, la plus réussie de toutes, puisqu'elle a achevé son mandat avant le délai fixé et en dessous du budget. »⁹ Les Nations Unies ont également déployé une mission préventive en Macédoine du Nord (la Force de déploiement préventive des Nations Unies [Fordepronu] à la demande du gouvernement avant le déclenchement du conflit et sans identification spécifique d'un adversaire potentiel, qui a également été considérée par beaucoup comme une réussite.¹⁰ Les missions politiques spéciales ont également crû en nombre et en complexité après la fin de la guerre froide. En fait, le terme « mission politique spéciale » est apparu dans les années 1990 pour désigner l'éventail de tâches de prévention, de

rétablissement de la paix et de consolidation de la paix financées par le budget-programme (ou « budget ordinaire ») des Nations Unies,¹¹ à l'opposé des opérations de maintien de la paix financées à part du budget ordinaire.³

Gérer cette expansion massive des opérations de paix a cependant nécessité une réorganisation du Secrétariat. Peu après sa prise de fonction en 1992, Boutros-Ghali a réorganisé six entités distinctes pour en faire un nouveau Département des affaires politiques (DAP) et le DOMP susmentionné.¹² Il a confié au DAP la responsabilité des questions politiques, y compris dans les opérations de maintien de la paix, ainsi que pour la diplomatie préventive et la consolidation de la paix¹³, tout en confiant au DOMP la responsabilité des questions opérationnelles.¹⁴ Cette structure particulière était motivée par le désir du Secrétaire général de voir la DAP faire contrepoids au DOMP, dominé par les États-Unis et composé en grande partie de planificateurs et logisticiens militaires issus des armées occidentales.¹⁵ Cependant, ce partage des responsabilités entre les départements, fondé sur des fonctions « politiques » et « opérationnelles », s'est révélé impraticable et a été remplacé, en 1997, par une approche plus claire, dans laquelle l'un des deux départements était désigné « département chef de file » pour une mission donnée.

En 1993, Goulding a été nommé à la tête du DAP, et son ancien adjoint, Kofi Annan, promu chef du DOMP. Bien que Goulding ait eu la ferme conviction que la réussite du maintien de la paix passait par l'adhésion aux principes fondamentaux qui avaient émergé des leçons apprises de missions aussi lointaines que la FUNU¹⁶, – principalement, le consentement des parties, l'impartialité et l'absence de recours à la force, hormis en cas de légitime défense,¹⁷ Annan était plus sensible aux pressions des États-Unis qui souhaitaient que le maintien de la paix adopte une posture plus agressive, ce qui a conduit au déploiement de la deuxième opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II), première opération des Nations Unies autorisée d'emblée à recourir à la force proactivement, en 1993.¹⁸ Cependant, l'ampleur et l'ambition accrues des opérations de paix des Nations Unies à cette époque ont rapidement dépassé les capacités du Secrétariat, notamment compte tenu des défis financiers auxquels les Nations Unies étaient alors confrontées.¹⁹ Goulding a déclaré un peu plus tard que « les États membres surchargeaient le Secrétariat de tâches que nous n'avions pas la capacité d'exécuter ».²⁰ En janvier 1995, les échecs d'ONUSOM II, la faible réponse de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) au génocide rwandais et les défis

³ Depuis 1973, les comptes séparés des opérations de maintien de la paix avaient été évalués à l'aide d'un barème différent du budget ordinaire. Cette approche a conféré aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité une responsabilité financière supplémentaire et a placé d'autres États membres dans des niveaux différents selon leur développement économique.

rencontrés par la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en Yougoslavie ont conduit à une période de réduction des opérations de maintien de la paix et ont incité le Secrétaire général à publier un Supplément à un Agenda pour la paix offrant une réflexion lucide sur l'expérience des opérations de paix des Nations Unies depuis la fin de la guerre froide. En plus de réaffirmer les trois principes fondamentaux du maintien de la paix, Boutros-Ghali a mis en garde contre le fait de voir les Nations Unies entreprendre des actions d'imposition de la paix, soulignant que « [I]a logique du maintien de la paix découle de postulats politico-militaires qui sont distincts de ceux de l'imposition de la paix et que la dynamique de cette dernière est incompatible avec le processus politique que le maintien de la paix est censé faciliter.²¹

Après une période de réduction, un nouveau modèle de maintien de la paix a émergé à la fin des années 1990 et s'est imposé dans la période suivant les attentats du 11 septembre. Comme la nouvelle génération de missions politiques spéciales, ces missions de maintien de la paix étaient très souvent responsables de la mise en œuvre d'un nombre croissant de tâches de consolidation de la paix, étant bien entendu qu'elles « doivent inclure non seulement des mesures à court terme pour prévenir le déclenchement des combats ou faire cesser les combats qui ont déjà commencé, mais aussi des mesures à long terme pour traiter les causes profondes du différend qui a donné lieu, ou menace de donner lieu, à un conflit armé. »²² En effet, quatre missions établies en 1999 « intégraient des objectifs de développement dans leurs mandats à un niveau inégalé »²³. Les missions de maintien de la paix étaient également de plus en plus axées sur la protection des civils, activité apparue pour la première fois dans le cadre du mandat de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL).

Dans les années 2000, les Nations Unies ont accru leur capacité à répondre aux défis posés à la paix et à la sécurité par la mise en œuvre des recommandations issues du rapport de 2000 du Groupe de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies (« rapport Brahimi »), la création d'une nouvelle architecture de consolidation de la paix dans le cadre du document final du Sommet mondial de 2005, l'expansion du DOMP et la création d'un Département de l'appui aux missions (DAM) dédié en 2007, le renforcement du DAP et l'élaboration d'une nouvelle doctrine fondamentale sur le maintien de la paix l'année suivante et l'établissement du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) et l'approbation d'une stratégie mondiale de soutien sur le terrain en 2010. Une fois de plus, les membres occidentaux du Conseil de sécurité ont de plus en plus incité les Nations Unies à adopter une approche plus « robuste »

des opérations de maintien de la paix. Bien qu'ils aient reconnu que l'imposition de la paix et le contre-terrorisme relevaient du cadre d'un maintien de la paix, même robuste, ils ont incité les Nations Unies à fournir un soutien croissant aux opérations non onusiennes engagées dans de telles actions, y compris par le biais du Bureau d'appui des Nations Unies à la mission de l'UA en Somalie (AMISOM), créé en 2009. De plus, les États membres ont de plus en plus remis en question les distinctions entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, étant donné que les deux types de missions se voyaient souvent confier des mandats similaires de consolidation de la paix et partageaient des exigences similaires en matière de soutien sur le terrain et d'appui.²⁴ Les différences fondamentales de perspective entre les principales parties prenantes, dont les membres du Conseil de sécurité, les différents départements du Secrétariat, les pays contributeurs de troupes et de personnel de police, et les gouvernements hôtes, quant à la nature et aux objectifs des opérations de paix des Nations Unies, sont devenues de plus en plus difficiles à concilier.

En 2015, les opérations de paix des Nations Unies ont atteint un pic en termes de nombre de missions en place, de personnel déployé et de niveau de ressources financières approuvées. Cette année-là, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (HIPPO), convoqué par le Secrétaire général, Ban Ki-moon, a conclu que « malgré la diversité des outils opérationnels développés par les Nations Unies au cours des six dernières décennies, ces outils n'avaient pas été utilisés avec suffisamment de souplesse. Les différends portant sur le cloisonnement bureaucratique, les limites budgétaires et les débats définitionnels ont peu à peu éclipsé le véritable but de l'entreprise : fournir les opérations de paix les plus pertinentes et les mieux conçues pour prévenir et résoudre les conflits armés et maintenir la paix. » L'HIPPO a noté que « des termes comme « missions politiques spéciales » et « opérations de maintien de la paix » étaient ancrés dans les mentalités et la bureaucratie des Nations Unies, mais qu'ils ne devraient pas entraver la capacité de l'Organisation à répondre de manière plus souple aux besoins sur le terrain ». Il a donc appelé à adopter une approche plus adaptée et plus souple, tirant parti de l'ensemble du spectre des opérations de paix.²⁵ La restructuration de l'architecture de paix et de sécurité en 2019 avait visiblement pour vocation de résoudre certains des problèmes identifiés par l'HIPPO, notamment par la réorganisation du DOMP en Département des opérations de paix (DOP), la fusion du Bureau d'appui à la consolidation de la paix et du DAP pour former le nouveau Département des affaires politiques et de consolidation de la paix (DAPCP) et la supervision conjointe par les deux départements de huit divisions régionales, chacune soutenant un mélange

d'opérations de maintien de la paix, de missions politiques spéciales et d'autres contextes hors mission. Cependant, cette réorganisation n'a pas suffi à surmonter la rivalité et les tensions historiques entre le DAPCP et le DOP.²⁶

2. Lacunes de l'approche actuelle

Au cours de la dernière décennie, les Nations Unies ont mis en avant des missions, telles que celles déployées au Liberia et en Colombie, comme des exemples de contextes dans lesquels elles ont soutenu avec succès des accords de paix, favorisé des transitions politiques ou contribué à renforcer des institutions étatiques. En effet, de nombreux éléments de preuve montrent que les opérations de paix ont été un moyen efficace de réduire la violence dans les pays où elles ont été déployées et que nombre d'entre elles ont permis de progresser dans des domaines tels que le renforcement des institutions étatiques et la promotion de l'état de droit, ainsi que d'accroître la probabilité de démocratisation.²⁷ Dans le même temps, les opérations de paix des Nations Unies ont fait face à de sérieux défis dans plusieurs contextes de mission, dont les atteintes à leur réputation, dues à leur incapacité à protéger les civils contre la violence physique, à répondre aux incidents d'exploitation et d'abus sexuels perpétrés par le personnel des Nations Unies, et à prévenir des scandales tels que l'épidémie de choléra en Haïti. Ces dernières années, des changements de régime inconstitutionnels ont également eu lieu dans plusieurs contextes de mission, notamment au Mali (2020 et 2021), en Afghanistan (2021) et au Soudan (2021). L'insatisfaction quant à la performance des missions a, par ailleurs, eu des conséquences sur les mandats des missions, dont la décision du Conseil de sécurité de mettre fin au mandat de la Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH) en octobre 2019, la demande de la RDC en septembre 2023 d'accélérer le retrait de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), et les demandes des gouvernements hôtes (ou des autorités de facto) pour le départ de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en juin 2023, de la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition soudanaise (MINUATS) en décembre 2023, de la Mission des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) en octobre 2024, et de la Mission d'appui des Nations Unies pour l'Irak (UNAMI) d'ici décembre 2025.

2.1 Primauté du politique et principes du maintien de la paix

La crise de confiance découle en grande partie des tensions inhérentes aux mandats tentaculaires déployés par des missions multifonctionnelles.²⁸ Les tâches

confiées varient considérablement en degré d'impartialité et en délais nécessaires à leur mise en œuvre. Dans le même temps, les différentes parties prenantes, qu'il s'agisse des gouvernements hôtes, des populations locales, des membres du Conseil de sécurité ou des pays contributeurs de troupes et de personnel de police, ont des intérêts divergents en ce qui concerne les opérations de paix ; ces divergences se reflètent dans les différentes priorités accordées aux tâches confiées dans le cadre des missions. Il faut une certaine habileté dans la direction de mission pour maintenir un juste équilibre entre ces intérêts et priorités souvent contradictoires, et lorsque ce délicat équilibre est rompu, il est fort probable qu'une mission soit contrainte de se retirer. Dans le même temps, en gérant ce portefeuille complexe de tâches confiées, une mission peut perdre de vue l'essentiel et ne pas accorder suffisamment d'attention au soutien ou à la mise en place des bases d'une stratégie politique crédible pour résoudre le conflit sous-jacent.

Dans son rapport de 2015, l'HIPPO notait la marginalisation croissante des Nations Unies dans les processus de paix et mettait en avant la primauté du politique, insistant sur le fait que les « solutions politiques devaient toujours guider la conception et le déploiement des opérations de paix des Nations Unies et que la dynamique politique devait être maintenue ».²⁹ Le Secrétaire général a réaffirmé cette injonction dans un Nouvel Agenda pour la paix, lorsqu'il a recommandé que « [les opérations de paix] devaient être déployées sur la base et à l'appui d'un processus politique clairement défini ». Les stratégies politiques des missions doivent faciliter l'alignement des acteurs nationaux, régionaux et internationaux, sans lequel même la mission la plus capable et la mieux dotée en ressources est susceptible d'échouer.³⁰ Mais la manière dont les missions mettent en œuvre leurs mandats tentaculaires a des implications sur la capacité des Nations Unies à soutenir efficacement les processus politiques et à mettre les pays sur la voie d'une paix durable. Les approches actuelles ne font que nuire à l'impartialité des Nations Unies, ce qui a pour conséquence de réduire la capacité des opérations de paix à s'engager efficacement dans des solutions politiques ou à les favoriser.

2.1.1 Le piège du consentement du pays hôte

Dans n'importe quel contexte, l'acteur clé est, bien évidemment, l'État hôte. La principale préoccupation des opérations de paix des Nations Unies, notamment après la fin de la guerre froide, a été de donner la priorité au consentement du gouvernement, d'autant plus que l'engagement des Nations Unies servait non seulement à résoudre les conflits entre États, mais aussi ceux internes aux États. Des raisons pratiques expliquent cette politique. Une mission ne peut se déployer

qu'avec le consentement du gouvernement et la possibilité pour l'État hôte de retirer son consentement plane comme une épée de Damoclès au-dessus de toute opération de paix, donnant au gouvernement une influence unique sur les Nations Unies dont aucune autre partie au conflit ne bénéficie. Cela crée une pression constante sur les missions d'aligner les résultats sur les préférences du gouvernement.³¹ Les Nations Unies peuvent développer une réticence à dénoncer les abus et les violations par le gouvernement de l'accord sur le statut des forces, par crainte de tendre les relations avec le gouvernement et de limiter davantage l'accès.³² Lorsqu'elle est combinée à des mandats censés renforcer les institutions de l'État hôte et étendre l'autorité de l'État, cette pression nuit à l'impartialité nécessaire aux missions visant à appuyer une solution politique au conflit.³³ L'érosion de l'impartialité est, en fait, l'objectif d'une alternative statique au paradigme libéral de consolidation de la paix, qui a émergé au cours de la dernière décennie et met l'accent sur l'imposition de la paix par l'autorité de l'État plutôt que sur le traitement des facteurs de risque de violence et des causes profondes du conflit.³⁴

Le mandat d'une opération de paix peut être compris comme une forme de « transaction » entre les Nations Unies et l'État hôte. En échange de l'inclusion de ses priorités, le gouvernement est prêt à tolérer celles du Conseil de sécurité.³⁵ Si l'équilibre n'est pas correctement calibré, une mission peut être confrontée, dès le départ, à des relations de travail difficiles avec le gouvernement, comme cela a été le cas pour la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). Au moment de l'indépendance en 2011, le gouvernement du Soudan du Sud nouvellement créé voulait avant tout qu'une mission de maintien de la paix des Nations unies soit mise en place pour protéger la souveraineté du nouveau pays contre le Soudan, la construction des structures étatiques étant une priorité secondaire. Bien que la MINUSS ait inclus un mandat ambitieux de construction d'un État, elle était établie en tant que mission du chapitre VII, avec un mandat fort de protection des civils,³⁶ mandat que le gouvernement a perçu comme dirigé contre lui et donc comme une atteinte inadmissible à sa souveraineté.³⁷ La MINUSS a donc entretenu, dès le départ, des relations tendues avec le gouvernement du Soudan du Sud, et cette animosité a conduit, au cours de son intervention, à toutes sortes de situations, allant de la normalisation des violations de l'accord sur le statut des forces à des attaques contre le personnel et les locaux des Nations Unies par les forces gouvernementales. La capacité du Secrétariat à réagir avec fermeté face à ces violations a été entravée par la menace permanente d'expulsion du gouvernement hôte.

2.1.2 Stabilisation et recours à la force

La multiplication des activités confiées dans le cadre de mandats postérieurement à la guerre froide a été motivée, dans une large mesure, par la doxa du paradigme libéral dominant en matière de paix, selon lequel la paix pouvait être garantie par des mesures techniques visant à promouvoir le développement, la sécurité et les droits de l'homme.³⁸ Cependant, la priorisation par les gouvernements occidentaux du contre-terrorisme dans la période postérieure au 11-Septembre et la prédominance des mandats de protection des civils ont détourné les missions de consolidation de la paix et de stratégies politiques au profit de la stabilisation et d'approches plus axées sur la sécurité. Cela s'est reflété dans l'établissement par le Conseil de sécurité de plusieurs opérations de maintien de la paix dont les noms incluaient le mot « stabilisation », notamment la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la MONUSCO, la MINUSMA et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA). Malgré la fréquence avec laquelle le terme « stabilisation » apparaît, les Nations Unies ne se sont pas mises d'accord sur sa définition. Une étude des missions de stabilisation menée par le Stimson Center a révélé que de nombreux membres du personnel du maintien de la paix interrogés considéraient que le terme « stabilisation » était synonyme de restauration et d'extension de l'autorité de l'État.³⁹

Le fait que ces missions soient présentées comme des missions de stabilisation est en grande partie dû aux trois membres permanents occidentaux du Conseil de sécurité, qui ont insisté pour que les missions, dans le cadre de leur mandat de protection des civils, se voient confier des mandats de plus en plus robustes, généralement dirigés contre les groupes armés opposés au gouvernement. Ces mandats non seulement alignent les missions sur les gouvernements hôtes, mais mettent également l'accent sur une réponse militarisée aux crises, au détriment d'approches qui seraient axées sur des solutions politiques et chercheraient à traiter les causes profondes des crises. La MINUSMA avait par exemple pour mandat de « stabiliser les principaux centres de population ...[et], de dissuader les menaces et de prendre des mesures efficaces pour empêcher le retour des éléments armés ».⁴⁰ Dans le cas de la MONUSCO, cette politique a culminé avec la constitution d'une « brigade d'intervention » dotée d'un mandat d'imposition de la paix. Après la constitution de la brigade, la conseillère juridique des Nations Unies a souligné à quel point cette mesure avait compromis l'impartialité de la mission en mettant en garde contre le fait que « la MONUSCO pourrait bien finir par devenir une partie prenante aux hostilités armées en RDC, déclenchant ainsi l'application

du droit international humanitaire. [C]ela pourrait signifier que les membres militaires de la MONUSCO [...] pourraient perdre le statut protégé que leur confère la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. »⁴¹

2.1.3 De l'impartialité à l'instrumentalisation

La nécessité pour les missions d'amadouer les gouvernements hôtes afin d'éviter l'expulsion et leurs mandats consistant à soutenir les gouvernements hôtes se combinent pour créer des effets pernicieux qui se renforcent mutuellement. C'est notamment dans des contextes peu démocratiques, soit la majorité de ceux dans lesquels les opérations de paix ont été déployées, que le soutien apporté par les Nations Unies aux institutions de l'État hôte et l'absence de forte opposition de la part des missions aux violations des normes ont pour conséquence involontaire de faciliter l'autocratie et de saper la démocratisation dans les États hôtes.⁴² Ces pressions peuvent également servir à instrumentaliser les missions au service des intérêts du gouvernement hôte, en utilisant le consentement du pays hôte comme arme. En RDC, par exemple, le gouvernement a demandé, en septembre 2023, le retrait accéléré de la MONUSCO, une mesure perçue comme un moyen de renforcer la popularité du président Tshisekedi avant les élections de décembre 2023.⁴³ Malgré les nombreux problèmes liés à l'organisation des élections,⁴⁴ les Nations Unies se sont abstenues de critiquer le processus ou ses résultats, décrivant les élections comme une « étape importante » et « [s]aluant l'engagement du président Tshisekedi, pris lors de son discours d'investiture, en faveur de l'unité de la RDC et de la promotion d'un gouvernement inclusif ».⁴⁵ Après les élections et compte tenu de la persistance de l'insurrection M23 soutenue par le Rwanda, le gouvernement a fait marche arrière, indiquant que le départ de la MONUSCO était peu probable tant que les troupes rwandaises resteraient dans le pays.⁴⁶ L'instrumentalisation de la MONUSCO par le gouvernement, associée au poids limité de la mission, risque de la transformer de facto en un outil de préservation du régime au détriment d'une résolution plus durable des multiples niveaux du conflit en RDC, qui se chevauchent.

2.2 Conception de la mission

Les premières décennies des opérations de paix des Nations Unies ont été marquées par l'innovation et la créativité en matière de mandats, de structures et d'approches des missions. Après la fin de la guerre froide, la demande accrue

d'opérations de paix a été satisfaite par la standardisation des politiques et des processus de planification et de déploiement. Cette ossification des méthodes de travail et de la culture organisationnelle s'est traduite par l'enracinement d'idées préconçues quant à la forme des différentes opérations de paix, à leur mandat et à leur champ d'action. En 2015, l'HIPPO soulignait la nécessité pour les Nations Unies de ne pas se laisser enfermer dans la dichotomie entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, mais, au contraire, de tirer parti, avec souplesse, de l'ensemble du spectre des opérations de paix. En effet, de nombreuses études ont démontré que les approches adaptatives étaient plus efficaces que les approches standardisées du maintien de la paix.⁴⁷ Cependant, peu de progrès ont été constatés dans ce domaine au cours de la dernière décennie. Dans un Nouvel Agenda pour la paix, le Secrétaire général reconnaît la nécessité d'aboutir à des modèles de missions plus souples, mieux adaptés et plus efficaces, dotés, le cas échéant, de stratégies de transition et de sortie ». Les Nations Unies devraient toutefois dépasser la mentalité des « modèles », qui implique une approche standardisée, pour adopter une nouvelle manière de concevoir les opérations de paix.

2.2.1 Mentalités standardisées

La structure institutionnelle actuelle des Nations Unies entraîne une dépendance au chemin emprunté, qui veut que la sélection d'un département chef de file dicte, dans une large mesure, la forme que prendra une opération de paix, ainsi que les types d'activités incluses dans son mandat. Les différents départements chefs de file (actuellement le DAPCP pour les missions politiques spéciales, le DOP pour les opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui opérationnel [DAO], successeur du DAM, pour les bureaux d'appui) ont des capacités, des priorités institutionnelles et des partenaires clés différents qui influent sur la manière dont ils abordent la conception et la gestion des missions. Au fil du temps, des structures, des politiques et des procédures ont mis en place des approches standard pour planifier, budgétiser et soutenir les types de missions dans lesquels chaque département chef de file est spécialisé. Cette approche standardisée permet de créer de la prédictibilité et (au moins, en théorie) réduit le temps nécessaire pour déployer des missions, mais, avec cette méthode, il est difficile d'adapter les missions aux exigences de chaque contexte ou, pour les missions, une fois déployées, de s'adapter aux changements de situation et de besoins sur le terrain.

Les missions de maintien de la paix sont particulièrement sujettes à cette dépendance au chemin emprunté, dans la mesure où des structures ont été spécifiquement mises en place, au fil du temps, au Siège pour soutenir la planification et le déploiement de missions multidimensionnelles de protection des civils, au point que le DOP (et avant lui, le DOMP) peine à planifier ou à concevoir tout autre modèle de mission. En revanche, l'absence de doctrine commune et le manque de capacités de planification dédiées au Siège pour les missions politiques spéciales ont contribué à leur relative diversité de forme et de fonction par rapport aux opérations de maintien de la paix. En fait, les missions politiques spéciales sont même allées jusqu'à englober des types de missions, telles que les missions d'observation, qui étaient auparavant déployées en tant que missions de maintien de la paix, avant que le modèle de mission multidimensionnelle ne prédomine. Pourtant, les missions politiques spéciales elles-mêmes ne sont pas immunisées contre les approches standardisées, notamment celles visant à créer des distinctions avec les opérations de maintien de la paix.⁴

Cependant, l'incapacité des Nations Unies à adopter des approches plus souples et adaptées, fondées sur les besoins de contextes particuliers, ne peut être imputée uniquement à l'inertie bureaucratique du Secrétariat. Comme indiqué précédemment, la création du DAP et du DOMP (devenus respectivement le DAPCP et le DOP) en tant que départements distincts s'explique initialement par la volonté de contrer la domination des États membres sur certaines parties du Secrétariat. Les États membres ont également fait échouer des tentatives de réforme plus récentes. En effet, la restructuration de l'architecture de paix et de sécurité menée entre 2017 et 2019 visait à éliminer les cloisonnements entre les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix en attribuant les départements-chefs de file des opérations de paix non en fonction de leur mécanisme de financement, mais en fonction de leurs besoins opérationnels et de soutien. Le DOP, tel qu'envisagé à l'origine par le Secrétaire général, aurait été responsable non seulement des grandes opérations de maintien de la paix, mais aussi des missions politiques spéciales complexes déployées sur le terrain, telles que la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak (MANUI). Cependant, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 72/252C que le DAPCP serait le département chef de file pour ces missions politiques spéciales, renforçant ainsi la distinction

⁴ À titre d'exemples, on peut citer la résistance du DAPCP à inclure dans les MPS des capacités ou ressources (telles que le financement programmatique et les projets à effets rapides) qu'il associe aux opérations de maintien de la paix, ainsi que le principe général selon lequel les missions politiques spéciales sont des missions de plus faible envergure.

entre les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales en leur attribuant des départements chefs de file différents au Siège.

Au-delà des structures, une mentalité standardisée s'applique également lors du déploiement d'une mission. Au lendemain du massacre de Srebrenica, l'idée qu'une opération de maintien de la paix ne devrait être déployée que lorsqu'il y a une paix à maintenir a gagné du terrain.⁴⁸ Le degré d'adhésion du Conseil de sécurité à ce mantra a varié au fil du temps, mais, ces dernières années, cette notion s'est de nouveau imposée à New York, en particulier dans la mesure où les missions déployées dans des contextes sans processus de paix crédibles en place n'était en place ont rencontré des difficultés. En 2023, le Secrétaire général Guterres a souligné les limites des mandats ambitieux, sans soutien politique adéquat, dans les missions déployées dans des contextes où il n'y avait pas de paix à maintenir.⁴⁹ Comprendre de manière pragmatique comment et où une opération de paix peut intervenir est nécessaire, notamment depuis que le type d'accord de paix global qui était monnaie courante dans l'immédiat après-guerre froide est devenu de plus en plus difficile à conclure.⁵⁰ Cela s'explique en partie par un changement dans la nature des conflits, les conflits faisant intervenir un nombre limité d'acteurs cohésifs ayant été remplacés par des conflits impliquant, bien souvent, des belligérants très fragmentés et faiblement structurés.⁵¹ Les opérations de paix ont un rôle à jouer dans des contextes où des accords plus limités, tels que des cessez-le-feu, sont plus probables, mais elles doivent se préparer à l'éventualité que de tels accords puissent échouer et être en mesure d'user de leur influence pour remettre le processus politique sur les rails.

Un autre scénario, initialement présenté dans le rapport Prodi de 2008, consisterait pour l'Union africaine (UA) à agir en tant que premier intervenant dans les crises éclatant sur le continent africain et pour les Nations Unies à prendre le relais au bout de six mois.⁵² Ce concept a depuis connu un regain d'intérêt à la suite de l'adoption, en décembre 2023, de la résolution 2719 du Conseil de sécurité, qui a approuvé un cadre permettant de planifier, de mandater et de financer les opérations de soutien à la paix de l'UA autorisées par le Conseil de sécurité. Bien qu'il y ait une certaine logique à déployer une mission d'imposition de la paix de l'UA pour créer les conditions propices au déploiement d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies, ce scénario séquentiel n'a jamais fonctionné en pratique. La transition de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) à des missions de maintien de la paix des Nations Unies en 2013 et 2014 respectivement ont été motivées non par le fait que les missions

sous conduite africaine avaient préparé le terrain pour un maintien de la paix réussi, mais en raison de l'effondrement imminent de la MISMA et de la MISCA avant qu'elles n'aient achevé leur mandat initial d'un an. En réalité, la transformation précipitée des deux missions en missions de maintien de la paix des Nations Unies, sous la contrainte et sans processus politique crédible en place, a, dès le départ, créé des défis stratégiques et opérationnels pour les deux missions.

2.2.2 Tâches confiées

Dans Un Nouvel Agenda pour la paix, le Secrétaire général Guterres a souligné que les opérations de maintien de la paix devaient être déployées sur la base et à l'appui d'un processus politique clairement défini et que les mandats devaient être clairs, assortis de priorités, réalisables, dotés de ressources suffisantes et pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation et au contexte politique. Ces recommandations font écho à celles d'examens précédents comme le rapport de l'HIPPO de 2015. Bien qu'il y ait plusieurs interprétations à l'adage consistant à dire que la « primauté du politique » doit être maintenue dans les opérations de paix,⁵³ l'important est de s'assurer que les activités politiques d'une mission ne sont pas traitées comme une tâche confiée parmi tant d'autres. En lieu et place, l'ensemble du mandat devrait être orienté autour de la fonction politique de la mission,⁵⁴ et [pas] une tâche ne devrait être confiée sans une compréhension préalable de sa pertinence par rapport aux griefs et aux intérêts qui alimentent le conflit, et la perspective d'un règlement politique entre les acteurs nationaux ».⁵⁵

Malheureusement, ce n'est pas le cas aujourd'hui dans les opérations de paix. Une récente évaluation du BSCI a révélé que le personnel des missions ne comprenait souvent pas, ou n'était pas conscient de, la vision politique du Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), c'est-à-dire le chef de la mission, et que la coordination entre la composante Affaires politiques et les autres composantes était un défi, comme l'étaient les liens entre l'état-major de la mission et le travail politique sur le terrain.⁵⁶

Le manque d'intérêt pour la politique est en partie dû à l'inexpérience et au manque de préparation des RSSG, mais il résulte également des mandats tentaculaires qui ont été confiés aux opérations de paix dans la période postérieure à la guerre froide, un phénomène communément appelé « mandats arbres de Noël ». En 2018, le Secrétaire général Guterres a supplié le Conseil de sécurité de « mettre un terme aux mandats qui ressemblaient à des arbres de Noël. Noël était fini, et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud ne pouvait pas mettre en œuvre 209 tâches confiées. En tentant trop, nous diluions nos efforts et

affaiblissements notre impact. »⁵⁷ Il y a plusieurs facteurs à l'origine de la prolifération continue des tâches confiées, notamment la reconnaissance des nombreuses causes profondes qui sous-tendent les conflits contemporains et l'approche descendante pesante qui est inhérente à la consolidation libérale de la paix.⁵⁸

Après les échecs du Rwanda et de Srebrenica, la protection des civils est devenue une tâche prioritaire, notamment pour les opérations de maintien de la paix, mais l'accent mis sur la protection des civils, en particulier les mesures visant à assurer leur protection physique, se fait souvent au détriment d'autres tâches confiées en termes d'orientation de l'équipe de direction de la mission et d'utilisation des ressources de la mission,⁵⁹ notamment lorsque le mandat de protection des civils bascule dans le domaine de l'imposition de la paix, comme dans le cas de la MONUSCO et de la MINUSMA. Le choix de donner la priorité à la protection se fait souvent au détriment des efforts politiques, qui devraient constituer l'objectif principal d'une mission, et a eu des conséquences involontaires significatives dans plusieurs contextes de mission. En effet, la « forte attraction gravitationnelle des formes militarisées de protection et le besoin urgent de protéger ceux qui font face à des risques imminents ont alimenté une tendance continue des stratégies de protection des civils à se dissocier des objectifs plus profonds et à plus long terme d'une paix durable ».⁶⁰ Par exemple, le soutien apporté par la MONUSCO aux forces armées de la RDC (FARDC) dans le cadre de son mandat de protection des civils pourrait avoir causé des dommages accrus aux civils dans l'est de la RDC, tandis que l'accent mis sur la réponse à court terme à la crise et le maintien de la protection des sites civils au Soudan du Sud se sont faits au détriment des progrès qui auraient pu être réalisés dans la mise en œuvre du processus de paix qui avait été relancé.

En plus d'examiner l'interaction entre les mandats de protection des civils et les stratégies politiques, des études récentes se sont également penchées sur la compatibilité entre l'ensemble des tâches confiées, selon plusieurs dimensions, telles que l'orientation à long et à court terme, l'impartialité requise, le coût et le niveau de coordination requis. Une étude de cinq missions multidimensionnelles a noté que la compatibilité des tâches confiées « peut ne pas être au premier plan des considérations politiques » et que « les décideurs pourraient sérieusement se demander si les opérations de paix constituent des mécanismes appropriés pour mener à bien des [tâches] de consolidation de la paix qui sont largement incompatibles avec leurs autres [mesures] de sécurité ». Parmi les conclusions notables de cette étude, on peut citer le fait que la réussite des missions de sécurité fondamentales, telles que le maintien d'un cessez-le-feu et le

désarmement, la démobilisation et la réintégration, a des répercussions positives en aval sur d'autres missions confiées, que les élections anticipées et les mandats de démocratisation n'ont pas d'impact significatif sur la réussite des missions de consolidation de la paix, et qu'il y a des effets synergiques entre les mandats de consolidation de la paix dans des domaines tels que la réforme du secteur de la sécurité, la gouvernance locale et l'état de droit.⁶¹

2.3 Cohérence avec les autres acteurs

Les opérations de paix ne sont pas les seuls acteurs présents dans les contextes où elles sont déployées. Les agences, fonds et programmes de l'équipe de pays des Nations Unies sont présents avant le déploiement d'une mission et resteront après son départ. En outre, il peut y avoir d'autres opérations, dont celles menées par des organisations internationales non onusiennes, des organisations régionales et des coalitions ad hoc, avec ou sans mandat du Conseil de sécurité,⁶² ainsi que par des pays engagés bilatéralement, des organisations non gouvernementales et des sociétés militaires et de sécurité privées agissant en parallèle. Un défi constant pour le Secrétariat dans la période postérieure à la guerre froide a été l'incapacité à prendre en compte ces acteurs déjà présents dans la planification et la conception des missions, et, par conséquent, à tirer parti des synergies potentielles avec des acteurs aux objectifs complémentaires, ou à mettre en place des mécanismes de coordination et de déconfliction avec les autres acteurs.⁶³

2.3.1 Alternatives non onusiennes

La crise de confiance qui touche les opérations de paix des Nations Unies et la montée en puissance d'alternatives non onusiennes aux opérations de paix sont, me semble-t-il, des tendances qui se renforcent mutuellement dans le cadre de la désinstitutionnalisation de la réponse mondiale aux crises.⁶⁴ Le document de consensus de l'UA sur le financement des opérations d'appui à la paix a argué que « la nature même, la structure et le champ d'application du maintien de la paix, tel qu'actuellement constitué, sont dépassés et largement inadaptés pour pouvoir avoir un impact sur les multiples défis sécuritaires auxquels l'Afrique est confrontée » et que, en revanche, « l'Union africaine et ses organisations régionales ont démontré un avantage comparatif évident en tant que premiers intervenants ayant la volonté politique d'entreprendre des opérations offensives dans des

environnements à haut risque ».⁶⁵ Ces dernières années, les gouvernements hôtes comme le Conseil de sécurité ont fait appel aux organisations régionales et aux coalitions ad hoc plutôt qu'aux opérations de paix des Nations Unies pour faire face aux défis posés à la paix et à la sécurité dans des contextes tels que la force conjointe du G5 Sahel, la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) au Mozambique (SAMIM), la force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC-RF) dans l'est de la RDC, la Mission de la SADC en RDC (SAMIDRC) et la Mission multinationale d'appui à la sécurité (MMAS) en Haïti. Cela reflète ce que les gouvernements hôtes veulent de plus en plus : des opérations de paix, non pas des institutions libérales, mais, au contraire, des instruments de préservation du régime. Dans le même temps, ils jouent également sur les tendances parcimonieuses des membres permanents du Conseil de sécurité en proposant une alternative apparemment peu coûteuse aux opérations de paix des Nations Unies.

Le remplacement des opérations de paix des Nations Unies par des opérations non onusiennes reflète un changement de préférences, le rétablissement de la paix et le traitement des causes profondes étant écartés au profit du recours à la force comme principal moyen de réponse aux crises. La recherche et l'expérience ont cependant montré que ces interventions davantage liées à la sécurité peuvent s'avérer finalement contre-productives, car elles peuvent exacerber les facteurs de violence sociaux, politiques et économiques sous-jacents.⁶⁶ En outre, plus une intervention liée à la sécurité maintient efficacement la stabilité, moins les élites sont incitées à trouver des solutions politiques à long terme.⁶⁷ Les Nations Unies ont fait quelques tentatives pour répondre aux préférences du pays hôte et du Conseil de sécurité. Comme indiqué précédemment, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont parfois donné lieu à des incursions dans le domaine de l'imposition de la paix, dont l'autorisation de la Brigade d'intervention de la MONUSCO en 2013 et le mandat de la MINUSMA en 2015 visant à « stabiliser les principaux centres de population et les zones où les civils étaient en danger [...] et, dans ce contexte, à dissuader les menaces et à prendre des mesures actives pour empêcher le retour d'éléments armés dans ces zones ».⁶⁸ Plus d'une décennie après le lancement de ces tentatives, les objectifs d'imposition de la paix de ces deux tentatives n'ont pas été atteints. Au-delà des lacunes opérationnelles de l'imposition de la paix et de la stabilisation en RDC et au Mali, ces tentatives ont également été des échecs stratégiques pour les Nations Unies, car elles ont nui à l'impartialité du maintien de la paix des Nations Unies, ont fixé des attentes irréalistes quant à ce que les Nations Unies pouvaient réaliser et n'ont pas permis de traiter les causes profondes de la violence. En conséquence, elles ont réduit la

confiance des pays hôtes, des populations hôtes et du Conseil de sécurité dans les opérations de paix des Nations Unies.

La reconnaissance par le Secrétaire général des limites du maintien de la paix et son appel « en faveur d'une nouvelle génération de missions d'imposition de la paix et d'opérations de contre-terrorisme, conduites par des forces régionales et dotées d'un financement garanti et prévisible »⁶⁹, est, me semble-t-il, une réponse à ces incursions dans le domaine des opérations de paix et une tentative de clarifier leurs limites.⁷⁰ Le Secrétaire général a cherché à préserver la pertinence des Nations Unies en soutenant les opérations non onusiennes, y compris par la fourniture d'un soutien logistique et financier,⁷¹ et le Conseil de sécurité a adopté depuis la résolution 2719 (2023) accordant aux opérations d'appui à la paix de l'UA un accès aux contributions statutaires des Nations Unies au cas par cas. Réduire le rôle des Nations Unies à celui d'un prestataire de services pourrait cependant exacerber la marginalisation croissante des opérations de paix des Nations Unies dans les processus politiques, une tendance soulignée il y a près de dix ans par l'HIPPO.

2.3.2 Friction au sein du système des Nations Unies

Les défis liés à la coordination et à la cohérence ne se limitent pas à la collaboration des Nations Unies avec des acteurs non onusiens. Les divergences au sein du système des Nations Unies, induites par des différences de mandat et des rivalités historiques, posent également des défis aux opérations de paix.

Comme indiqué précédemment, la division organisationnelle entre le DAP et le DOMP a longtemps posé des défis aux Nations Unies dans la planification et la gestion de leurs opérations de paix. La restructuration de l'architecture de paix et de sécurité en 2019 au siège avait vocation à améliorer l'efficacité « en réduisant la fragmentation des efforts et en garantissant une approche plus cohérente et globale de la mise en œuvre des mandats, ainsi qu'une coopération transversale renforcée.⁷² À la suite de cette restructuration, une structure régionale commune composée de huit divisions régionales a été créée, ainsi qu'un bureau chargé des services communs. Cependant, ces changements ont moins d'effet concret qu'il n'y paraît dans la pratique. Malgré l'intégration apparente des deux départements au niveau de leurs divisions régionales, leurs capacités demeurent distinctes tant en termes hiérarchiques que budgétaires. Bien que le Secrétaire général Guterres ait envisagé que le DOP serve de département chef de file pour les missions politiques spéciales d'envergure et les opérations de maintien de la paix compte tenu de leurs besoins opérationnels,⁷³ ce point a été une source de désaccord importante entre les deux départements, étant donné que l'attribution de la responsabilité de

département chef de file a une incidence sur les ressources allouées aux départements. En raison d'un lobbying intense de la part de la bureaucratie du Secrétariat, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 72/262 C, d'attribuer la responsabilité principale de ces missions politiques spéciales au DAPCP. Bien que le DAPCP et les missions politiques spéciales n'aient pas le monopole de la consolidation de la paix, « le DAPCP reste ontologiquement (et, en raison de son nom, désormais même institutionnellement) associé à cette dernière »⁷⁴, tandis que le DOP, malgré son nouveau nom et l'intention initiale du Secrétaire général, n'est responsable que des opérations de maintien de la paix.⁵ En tant que telle, au lieu de faire suite à la recommandation de l'HIPPO d'évoluer vers une approche, souple et adaptée, de l'ensemble du spectre des opérations de paix, la restructuration de l'architecture de paix et de sécurité n'a servi qu'à engranger un peu plus la dichotomie entre les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, tout en maintenant intacts la majeure partie des structures préexistantes, des liens hiérarchiques, de la culture organisationnelle et des rivalités institutionnelles du DAP et du DOMP.

Des frictions existent également entre les deux départements et d'autres entités des Nations Unies. Au sein des Nations Unies, les efforts visant à garantir que les sujets reçoivent suffisamment d'attention et de ressources favorisent également la prolifération de processus intergouvernementaux et de leurs structures bureaucratiques associées. Au fil du temps, cela crée des chevauchements dans la manière dont ces sujets sont abordés et des cloisonnements dans la manière dont ils sont mis en œuvre.⁷⁵ Bien que des unités thématiques aient été mises en place au fil du temps au sein du DAPCP et du DOP pour élaborer des lignes directrices et de bonnes pratiques concernant l'ensemble des activités confiées dans le cadre des opérations de paix, il existe de nombreuses autres entités au sein du Secrétariat ayant des mandats ou des compétences dans une ou plusieurs activités confiées. Il s'agit notamment du Bureau des affaires de désarmement (ODA), du Bureau de lutte contre le terrorisme (OCT), de l'Office contre la drogue et le crime (ODC), du Bureau du haut-commissaire aux droits de l'homme (OHCHR), du RSSG pour les enfants et conflits armés et du RSSG chargé de la question de la violence sexuelle dans les conflits. Au-delà du Secrétariat, il existe également des fonds, des programmes et des entités connexes dotés de mandats et de compétences correspondants, tels que le Programme de Développement des Nations Unies (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et ONU Femmes. Dès

⁵ Avant la réforme, le DOMP servait effectivement de département chef de file pour les missions politiques spéciales spécifiques, notamment la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) du 1^{er} novembre 2002 au 30 septembre 2014.

le Supplément à l'Agenda pour la paix de 1995, les Nations Unies avaient reconnu que « la plupart des activités qui, ensemble, constituent la consolidation de la paix relèvent des mandats des divers programmes, fonds, bureaux et agences du système des Nations Unies ayant des responsabilités dans les domaines économique, social, humanitaire et des droits de l'homme ».⁷⁶ Assurer la coordination de toutes ces entités dans le cadre des opérations de paix constitue un défi permanent.

Afin d'améliorer la cohérence, le système des Nations Unies a pris plusieurs mesures classées dans la catégorie « Intégration »,⁶ dont l'intégration structurelle entre les opérations de paix et les équipes de pays des Nations Unies grâce à la double ou triple casquette des RSSG adjoints agissant en tant que coordonnateurs résidents (CR) - et, le cas échéant, coordonnateurs humanitaires (CH) -, ainsi que grâce à la mise en œuvre d'une politique d'analyse et de planification intégrée. Les efforts visant à favoriser l'intégration ont cependant connu un succès limité, dans la mesure où les entités ont souvent abordé l'intégration comme un exercice consistant à cocher des cases pour répondre aux exigences minimales posées par la politique d'analyse et de planification intégrée, sans nécessairement améliorer la cohérence stratégique, programmatique ou opérationnelle. En tant que telles, les différences de mandats, d'arrangements financiers et de cultures institutionnelles entravent la coordination entre les opérations de paix et l'équipe de pays des Nations Unies, même dans des contextes structurellement intégrés.⁷⁷ Une étude de 2021 sur l'intégration au sein du système des Nations Unies mentionnait les « obstacles institutionnels à l'intégration, dont le manque d'incitations ou de mécanismes de responsabilité pour promouvoir ou faire respecter l'intégration », un manque de compréhension, par les membres du personnel, des principes et priorités qui guident le travail des autres piliers, et le fait que l'amélioration de la cohérence dépendait davantage de la personnalité que des politiques.⁷⁸ Dans plusieurs cas, les missions, - qui sont souvent d'un ordre de grandeur supérieur en termes d'effectifs et d'empreinte globale -, ont tout simplement ignoré l'équipe de pays des Nations Unies en cas de divergences d'opinion sur les priorités et les approches. De telles mentalités peuvent générer un ressentiment considérable contre les opérations de paix de la part des fonds et programmes des Nations Unies.

⁶ La politique d'évaluation et de planification intégrées des Nations Unies de 2023 définit l'intégration comme le fait de « rassembler les entités des Nations Unies de tous les piliers afin d'améliorer l'impact individuel et collectif de la réponse des Nations Unies, en se concentrant sur les activités requises pour maintenir la paix. »

2.4 Transitions

Les transitions sont des moments où le fossé entre la rhétorique et la réalité de l'intégration est le plus évident. Dans le contexte des opérations de paix des Nations Unies, les transitions consistent en une reconfiguration de la présence globale des Nations Unies dans le pays, dans le cadre de la réduction des effectifs ou du retrait des opérations de paix, y compris les situations où une mission est remplacée par une mission de moindre envergure.⁷ De tels processus se traduisant toujours par une réduction générale de la présence et des capacités des Nations Unies dans un pays, le départ prématué ou mal géré d'une mission peut remettre en cause les gains obtenus au cours du cycle de vie d'une mission et imposer à une mission suivante ou à l'équipe de pays des Nations Unies des attentes irréalistes et un lourd passif en termes de réputation, augmentant ainsi le risque de reprise du conflit.

Au fil du temps, les Nations Unies ont élaboré des politiques, telles que la politique de 2013 sur les transitions dans le contexte du retrait des missions et la directive de planification de 2019 pour la mise au point de processus de transition cohérents et homogènes au sein des Nations Unies, ainsi qu'un corpus de leçons apprises de précédentes transitions. Malgré cela, les Nations Unies continuent de faire face aux mêmes défis lors des transitions. En 2022, le Secrétaire général a remis au Conseil de sécurité un rapport sur les transitions dans les opérations de paix des Nations Unies, qui met en lumière trois grands domaines où ces défis se manifestent. Dans le domaine de la planification, le rapport souligne le manque de capacités suffisantes d'analyse et de planification conjointe, la nécessité d'harmoniser les plans de transition avec les stratégies nationales de consolidation de la paix et le traitement de la liquidation comme un exercice comptable plutôt que comme une occasion de soutenir le renforcement des capacités. Dans le domaine des ressources, il met l'accent sur le manque de coordination dans la planification budgétaire et la mobilisation des ressources nécessaire pour atténuer le « gouffre financier » des activités de consolidation de la paix qui accompagne généralement la fermeture des missions, et la nécessité d'harmoniser les différents arrangements budgétaires utilisés pour les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, ainsi que la nécessité de traiter les défis uniques en matière de personnel rencontrés dans les contextes de transition. L'adoption de la résolution 78/257 de l'Assemblée générale, approuvant une allocation annuelle de 50 millions

⁷ Techniquement, les situations impliquant le lancement et l'expansion d'une opération de paix sont aussi des transitions, mais aucune nouvelle mission intégrée n'ayant été déployée depuis 2014, le présent rapport utilise le terme « transitions » uniquement dans le contexte d'une reconfiguration des Nations Unies en cas de réduction des effectifs ou de fermeture.

de dollars en contributions statutaires au Fonds pour la consolidation de la paix à partir de 2025, est la bienvenue, mais n'est pas suffisante en elle-même pour combler le déficit de financement de la consolidation de la paix. Dans le domaine des réflexions post-mandat, il souligne la nécessité de suivre les progrès réalisés en matière de consolidation de la paix après le départ d'une mission et de veiller à ce que ce départ se fasse de manière responsable afin d'atténuer les effets négatifs sur l'environnement et l'économie locale.⁷⁹

Les défis sont considérables même dans la plus fluide des transitions. La conception traditionnelle des transitions suppose qu'une transition des Nations Unies ne commence qu'après qu'un certain degré de progrès a été atteint dans la mise en œuvre d'un mandat de mission, souvent mesuré par des indicateurs. Cependant, les transitions de ces dernières années ont été marquées par une augmentation du nombre d'opérations de paix contraintes de mettre fin à leur mandat, parfois de manière extrêmement abrupte, non en raison de progrès réalisés sur la voie d'une paix durable, mais en raison d'un affaiblissement du soutien politique à la mission, soit de la part du Conseil de sécurité, soit de la part du gouvernement hôte. En particulier, les Nations Unies sont handicapées par l'absence d'une culture de la planification. Le Secrétariat a une forte aversion pour le risque et a tendance à éviter toute planification proactive de la transition, craignant la manière dont une telle planification pourrait être interprétée par les États membres ou les gouvernements hôtes. Malgré l'existence de politiques et de directives internes stipulant que les transitions doivent être planifiées à l'avance, le Secrétariat attend généralement que le Conseil de sécurité ait clairement indiqué son intention de retirer une mission avant que la planification ne commence réellement. Étant donné que les transitions continueront probablement d'être principalement dictées par les considérations politiques et financières des gouvernements hôtes et du Conseil de sécurité, attendre une telle indication est beaucoup trop tardif. Au lieu de décourager le Secrétariat de planifier par crainte que ses plans puissent envoyer un message politique ou préjuger des décisions intergouvernementales, le Conseil de sécurité devrait encourager une planification proactive de la continuité des activités, au point que la planification devienne une routine et que les plans et options individuels en cours d'élaboration ne soient plus considérés comme exceptionnels. Conformément à la politique de transition de 2013, la planification du retrait final d'une mission devrait faire partie intégrante de la planification dès le début de chaque opération de paix afin de contribuer à normaliser ces processus et de réduire la probabilité d'une réaction de la part du Conseil de sécurité, des parties au conflit ou des populations locales

3. Une nouvelle approche

Pourtant, malgré la crise de confiance qui touche les opérations de paix et la succession de transitions récentes et actuelles, les opérations de paix ne sont pas près de disparaître, car les problèmes qu'elles sont censées résoudre ne sont pas près de disparaître non plus.⁸⁰ En effet, la Ligue arabe a récemment appelé au déploiement de Casques bleus des Nations Unies à Gaza,⁸¹ et, même si aucune grande mission multidimensionnelle n'a été établie au cours de la dernière décennie, plusieurs missions de plus petite envergure ont été mises sur pied, notamment le Bureau de l'Envoyé spécial pour le Myanmar en 2018 et la Mission des Nations Unies en appui à l'Accord sur Hodeïda (MINUAAH) en 2019. Il est prouvé que les opérations de paix peuvent bien fonctionner, comme en témoigne le nombre de pays préservés d'un conflit par des opérations de paix depuis la fin de la guerre froide. De plus, les alternatives potentielles cherchant à remplacer les opérations de paix des Nations Unies ont leurs propres défis majeurs, allant de leurs déficiences persistantes en matière de capacités et de ressources au fait que les interventions liées à la sécurité, qui sont déconnectées des stratégies politiques et des activités de consolidation de la paix, sont peu susceptibles de s'attaquer aux causes profondes et peuvent même exacerber les facteurs de risque de violence. En réalité, la réduction actuelle des opérations de paix offre l'occasion de mener une réflexion sérieuse sur les changements nécessaires pour remédier aux lacunes des opérations de paix, afin de mettre en œuvre de manière constructive les leçons apprises en matière de conception et de planification des missions, qui ont été longtemps laissées de côté, et de restaurer la confiance dans l'efficacité et la pertinence des opérations de paix en tant qu'outils de prévention, de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix.

3.1 Conceptualiser le spectre complet des opérations de paix

Nombre des lacunes des opérations de paix contemporaines résultent de l'approche actuelle standardisée et axée sur l'offre qui prend comme point de départ la question de savoir si une mission devrait être planifiée et budgétisée comme une opération de maintien de la paix ou comme une mission politique spéciale. Le rapport de 2015 de l'HIPPO a appelé à utiliser l'ensemble du spectre des opérations de paix, sans préciser ce que cela pourrait impliquer en pratique. Une approche adaptative, axée sur la demande, de la conception des opérations de paix

adapte les mandats et les structures au contexte. La forme devrait suivre la fonction. Le Secrétaire général Boutros-Ghali a été le premier à utiliser le terme « opérations de paix » pour désigner collectivement la diplomatie préventive, ainsi que les efforts de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix des Nations Unies, et les opérations de paix peuvent théoriquement assumer n'importe quel sous-ensemble de ces fonctions. La forme que prend une opération de paix pour remplir les fonctions qui lui sont confiées peut être déterminée essentiellement par deux facteurs principaux : l'ampleur de l'engagement souhaité des Nations Unies et l'éventail des autres acteurs présents au sein et en dehors des Nations Unies ayant des objectifs et des compétences complémentaires. À l'une des extrémités du spectre, les missions peuvent avoir de fortes empreintes avec un mélange de types de personnel, dont des civils des Nations Unies, ainsi que des militaires, des policiers et d'autres personnels fournis par les gouvernements. À l'autre extrémité, une opération de paix peut être aussi petite qu'une unité rattachée au bureau d'un coordonnateur résident. Ces modèles « d'équipe de pays des Nations Unies élargie » (UNCT+) s'inspireraient de l'exemple du petit bureau de liaison du DAP qui est resté au Népal pendant quelques années après la fermeture de la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP)⁸², ainsi que de l'expérience acquise grâce au déploiement de conseillers pour la paix et le développement, de conseillers pour les droits de l'homme et de personnel temporaire détaché auprès de bureaux de coordonnateurs résidents.⁸³ Dans un nouvel Agenda pour la paix, le Secrétaire général recommande que tous les États membres élaborent des stratégies de prévention nationales. Les modèles UNCT+ peuvent être particulièrement utiles en tant que plateformes permettant au système des Nations Unies de fournir des programmes d'aide et d'expertise sur mesure aux États membres qui cherchent à mettre en place ou à renforcer de telles stratégies ou infrastructures pour la paix en complétant les capacités de l'équipe de pays des Nations Unies par l'expertise du pilier paix et sécurité au siège.

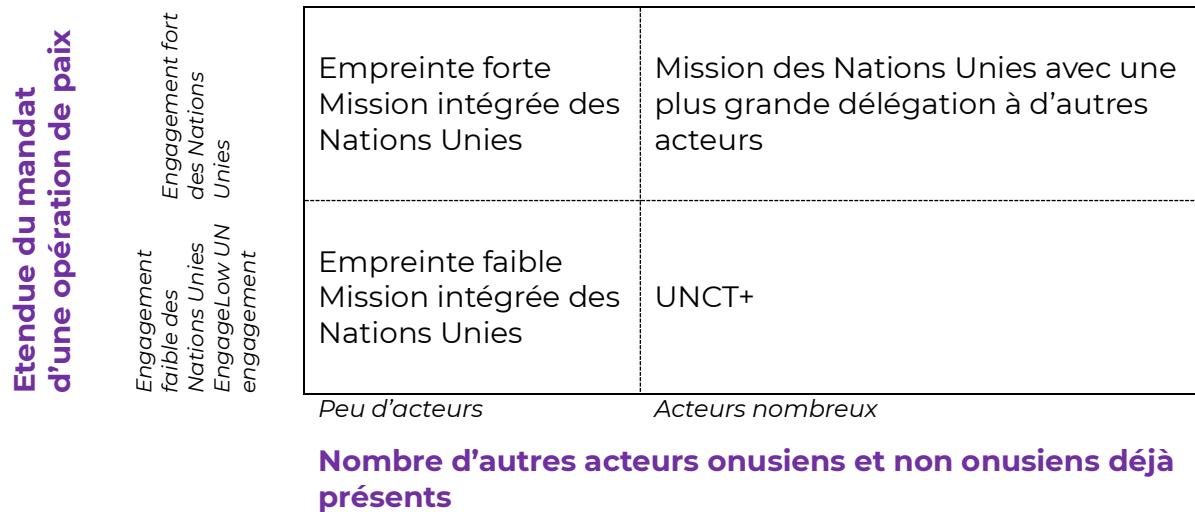
Sur l'ensemble du spectre, l'objectif de toute opération de paix devrait être de soutenir une solution politique à un conflit réel ou potentiel, mais ses activités spécifiques varieront selon le contexte. Au fil des ans, les mandats en « arbres de Noël » ont été beaucoup critiqués, l'HIPPO suggérant en 2015 que « les mandats séquencés et assortis de priorités permettront aux missions d'évoluer avec le temps plutôt que d'essayer de faire tout en même temps et d'échouer. »⁸⁴ Par la suite, le Conseil de sécurité s'est engagé à envisager « des mandats séquentiels et échelonnés, le cas échéant »,⁸⁵ et s'est également engagé dans un processus de « rationalisation » des mandats afin de tenter de dépasser l'approche en « arbre de Noël », bien que certains membres du Conseil s'inquiètent de l'intérêt de réduire le

nombre de mots dans les résolutions et du risque potentiel de perdre des formulations normatives durement acquises et de déprioriser certains aspects du mandat, tels que les droits de l'homme.⁸⁶ Plusieurs études ont recommandé que le Conseil de sécurité se concentre sur les objectifs plutôt que sur l'énumération de tâches⁸⁷ et que les membres du Conseil évitent de plaider systématiquement en faveur de certaines questions.⁸⁸ Toutefois, ces recommandations ne tiennent pas compte des facteurs sous-jacents aux mandats « arbres de Noël ». Au-delà du fait que les causes de la violence sont multiples et qu'il faut une approche globale pour les traiter, il y a des incitations bureaucratiques et politiques qui favorisent l'inclusion de tâches confiées. Au sein du Secrétariat, des unités thématiques, dans les missions et au Siège, ont une incitation évidente à promouvoir leurs thématiques afin de maximiser leur influence et leurs ressources.⁸⁹ Au sein du Conseil de sécurité, les dix membres élus choisissent souvent un petit nombre de questions à défendre et tentent de les insérer dans un nombre de résolutions le plus élevé possible afin de se démarquer au cours de leur mandat de deux ans.⁹⁰ Comme ces pressions sont structurelles et peu susceptibles d'évoluer, il serait peut-être plus constructif de trouver des moyens de canaliser ce phénomène de manière constructive plutôt que de tenter de manière chimérique de réduire les mandats en « arbres de Noël ».

Le Conseil de sécurité et le Secrétariat se concentrent traditionnellement uniquement sur les missions et traitent l'équipe de pays des Nations Unies comme un élément secondaire. Cela se reflète également dans la multiplication, ces dernières années, d'examens stratégiques indépendants centrés sur les missions au détriment des évaluations stratégiques qui examinent la configuration globale des Nations Unies dans le pays. Et pourtant, un examen des bureaux d'appui à la consolidation de la paix réalisé en 2001 a révélé qu' « alors qu'il y a un soutien quasi universel pour les fonctions politiques de base exercées par les Représentants du Secrétaire général et les bureaux de consolidation de la paix, des difficultés surviennent lorsque les bureaux de consolidation de la paix s'impliquent dans des activités opérationnelles qui sont traditionnellement l'apanage des fonds, des programmes et des agences ». ⁹¹ Dans sa note politique relative au Nouvel Agenda pour la paix, le Secrétaire général a évoqué une voie possible à suivre lorsqu'il a appelé à ce que les opérations de paix soient « nettement plus intégrées et tirent pleinement parti de l'ensemble des capacités et compétences civiles du système des Nations Unies et de ses partenaires ». Cet appel pourrait être mis en œuvre grâce à une approche plus modulaire des opérations de paix.

Avec une approche modulaire des opérations de paix, il conviendrait d'abandonner les notions préconçues quant à ce à quoi devrait ressembler une opération de maintien de la paix ou une mission politique spéciale, à la manière dont une mission peut être mandatée, et à ce qu'elle peut ou ne peut pas faire. Au lieu de l'approche traditionnelle consistant à confier aux missions la responsabilité d'exécuter elles-mêmes l'ensemble des activités confiées, les opérations de paix établies en vertu de mandats en « arbre de Noël » ne devraient mettre en œuvre qu'une partie des activités confiées. Elles devraient tirer parti du large éventail de compétences disponibles au sein et en dehors du système des Nations Unies, en déléguant la responsabilité — et les ressources financières associées — de la réalisation d'autres activités à des partenaires en fonction de leurs mandats et de leurs compétences respectifs. En même temps, l'inclusion d'une activité dans le mandat fournit au Secrétariat la justification pour demander des ressources dans le cadre des contributions statutaires, garantissant ainsi qu'elles sont suffisamment dotées en ressources, indépendamment de qui les met en œuvre. Une telle approche s'appuie sur la pratique existante des missions qui font appel à des partenaires appartenant ou non au système des Nations Unies pour mettre en œuvre des projets spécifiques dans le cadre du budget d'une mission consacré aux activités programmatiques et est donc déjà possible dans le cadre des règles et règlements financiers existants. La délégation à l'équipe de pays des Nations Unies n'est pas une décision qui peut être prise par le Conseil de sécurité, qui n'a aucune autorité sur les fonds et les programmes (encore moins par les agences spécialisées), mais une décision que le Secrétaire général peut choisir de prendre en signant un mémorandum d'entente ou autre accord de partenariat. Cette approche fondée sur la délégation permettrait de garantir que les activités confiées sont mises en œuvre par l'acteur le mieux placé pour le faire, tout en conservant la responsabilité auprès du RSSG, ce qui contribuerait à adapter la conception de la mission au contexte spécifique et à maximiser la cohérence avec l'équipe de pays des Nations Unies et les autres partenaires.⁹²

Figure 1 : exemples de types de missions dans l'ensemble du spectre des opérations de paix



Lorsqu'une opération de paix est envisagé avec un mandat étendu, le système des Nations Unies devrait, dans le cadre du processus intégré d'évaluation et de planification, examiner les activités confiées potentielles en fonction de critères tels que (1) le degré d'impartialité requis pour les mettre en œuvre, (2) la mesure dans laquelle d'autres acteurs présents bénéficient d'un avantage comparatif pour mettre en œuvre ces mandats, et (3) l'horizon temporel requis pour mettre en œuvre ces activités. Les activités nécessitant une certaine impartialité, telles que la facilitation d'un accord de paix et l'observation des cessez-le-feu, sont celles qui devraient être gérées par les missions elles-mêmes. Cependant, nombre d'activités de consolidation de la paix et de renforcement des capacités nécessitent une coordination avec les autorités du pays hôte et peuvent prendre plus de temps à mettre en œuvre que la durée prévue d'une mission, notamment lorsque le mandat peut être résilié à tout moment. Ces activités sont des candidates idéales pour être mises en œuvre par les membres de l'équipe de pays des Nations Unies, lorsque les agences, fonds ou programmes concernés disposent du mandat et des compétences requis. Cela reflète également le fait que, dans le cadre de la révision de la politique d'évaluation et de planification intégrées de 2023, le cadre de coopération pour le développement durable des Nations Unies - un document signé conjointement par le coordonnateur résident et le gouvernement hôte - constitue un cadre stratégique commun pour le système des Nations Unies en matière d'activités visant à soutenir une paix durable. Parallèlement, les missions devraient concevoir avec soin les accords conclus avec les partenaires chargés de la

mise en œuvre, afin de garantir que la manière dont les activités de consolidation de la paix sont menées soutient la stratégie politique globale, en modifiant les incitations afin de rendre la coopération véritable entre les parties plus attrayante et une paix durable plus probable.⁹³

Les mandats de protection des civils sont un cas à part. Plutôt que comme un mandat unique, ils doivent être considérés comme une activité transversale. Le niveau 1 (protection par le dialogue et les contacts) et le niveau 3 (établissement d'un environnement protecteur) devraient faire partie intégrante de la mise en œuvre de toutes les activités confiées, qu'elles soient mises en œuvre directement par la mission ou déléguées à un partenaire. Les missions comportant des composantes en uniforme peuvent être les seuls éléments du système des Nations Unies dans le pays à avoir les capacités nécessaires pour mener à bien des tâches de niveau 2 (fourniture d'une protection physique). Les tâches de niveau 2 qui relèvent de l'imposition de la paix, de la lutte contre le terrorisme ou du soutien matériel aux forces du pays hôte sont celles qui compromettent l'impartialité d'une mission. Lorsque de telles tâches sont incluses dans le mandat d'une mission, elles devraient être déléguées, dans la mesure du possible, à des forces non onusiennes.

3.2 Cartographie des groupes

Cependant, identifier l'avantage comparatif au sein du système des Nations Unies est plus facile à dire qu'à faire, surtout lorsqu'il existe un si grand nombre d'acteurs qui, au sein de ce système, ont des mandats et des compétences couvrant une gamme de tâches de consolidation de la paix. Compte tenu des défis persistants liés à la coordination entre les multiples acteurs des Nations Unies travaillant dans les différents domaines de la consolidation de la paix, un groupe consultatif de haut niveau a proposé, en 2011, de mettre en place un système de groupes et de chefs de groupes, fondé sur le modèle du système utilisé pour la coordination de l'aide humanitaire.⁹⁴ Le système de groupes classe les activités en groupes thématiques, chacun étant placé sous la responsabilité d'une organisation chef de file chargée de la coordination.

Tableau 1 : groupes et sous-groupes des tâches principales proposés par le groupe consultatif de haut niveau

Groupes	Sous-groupes
Sûreté et sécurité de base	Réduction de la violence communautaire Désarmement et démobilisation Action contre les mines Police* Protection des civils Réforme et gouvernance du secteur de la sécurité
Justice*	Services pénitentiaires* Justice pénale* Réforme judiciaire et juridique* Justice transitionnelle*
Processus politique inclusif	Processus constitutionnels Élections et processus électoraux Médiation, bons offices et règlement des conflits
Appui à la société civile	Développement des partis politiques Information publique et médias
Fonctions gouvernementales essentielles	Politique d'aide et coordination de l'aide Anti-corruption Pouvoir exécutif Pouvoir législatif Gouvernance locale Réforme de l'administration publique Gestion des finances publiques Urbanisme
Relance économique	Création d'emplois Gestion des ressources naturelles Développement du secteur privé et de l'industrie Travaux publics et infrastructures
Sûreté et sécurité de base	Réduction de la violence communautaire Désarmement et démobilisation Action contre les mines Police* Protection des civils Réforme et gouvernance du secteur de la sécurité
Justice*	Services pénitentiaires* Justice pénale* Réforme judiciaire et juridique* Justice transitionnelle*

* Domaines couverts par le point focal mondial pour l'état de droit

En réponse à la recommandation du groupe consultatif de haut niveau, le Secrétaire général s'est engagé à créer un point focal pour chacun des groupes thématiques.⁹⁵ Comme l'examen interne des dispositions relatives à l'état de droit, qui devait être achevé en 2010, n'avait pas encore commencé, le Secrétaire général a décidé de redéfinir l'objectif de cet examen afin qu'il serve non seulement à évaluer les capacités existantes en matière d'état de droit, les lacunes et les mécanismes de coordination, mais aussi à éclairer la désignation du point focal pour le groupe thématique Justice identifié par le groupe consultatif de haut niveau.⁹⁶ Diverses options ont été envisagées, dont une option consistant à faire du DOMP le point focal pour les missions et du PNUD celui pour les contextes hors missions, et une autre option consistant à faire du DOMP le point focal pour la police et les services pénitentiaires et du PNUD celui pour la justice. Finalement, l'opposition à ces options a conduit à un compromis, selon lequel le DOMP et le PNUD étaient désignés conjointement comme le point focal pour la police, la justice et les services pénitentiaires en 2012.⁹⁷ Aucun effort n'a été ensuite fait pour identifier des points focaux pour les autres domaines. Bien qu'une évaluation du point focal mondial pour la police, la justice et les services pénitentiaires réalisée en 2018 ait conclu qu'il avait permis d'améliorer quelque peu la cohérence, il y avait des limites à ce qui pouvait être obtenu grâce à une approche minimaliste consistant à « rassembler la majeure partie de l'expertise des Nations Unies sans modifier les mandats, les fonctions ou les liens hiérarchiques, et dans un cadre censé être sans incidence sur les coûts ».⁹⁸ Les obstacles persistants aux progrès identifiés par cette évaluation comprenaient l'incapacité à fournir un soutien stratégique à l'intégration, la perpétuation d'approches cloisonnées et l'absence de co-localisation.

Il convient de réexaminer le système de groupes proposé par le groupe consultatif de haut niveau, d'autant plus que la réduction continue des opérations de paix incite certains éléments du Secrétariat au siège à s'engager dans une usurpation de mandats afin d'éviter les réductions prévues du financement des comptes d'appui. À titre d'exemple, on peut citer la Division Police du DOP qui s'est désignée elle-même en 2019 comme « point focal et chef de file mondial pour les questions de police et d'application de la loi au sein du système des Nations Unies »⁹⁹ jusqu'à ce que la Commission consultative sur les questions administratives et budgétaires note que la Division ne disposait pas du mandat correspondant. Plus récemment, la Division s'est lancée dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale, bien que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, qui dispose d'un mandat de l'Assemblée générale en matière de prévention de la criminalité et de

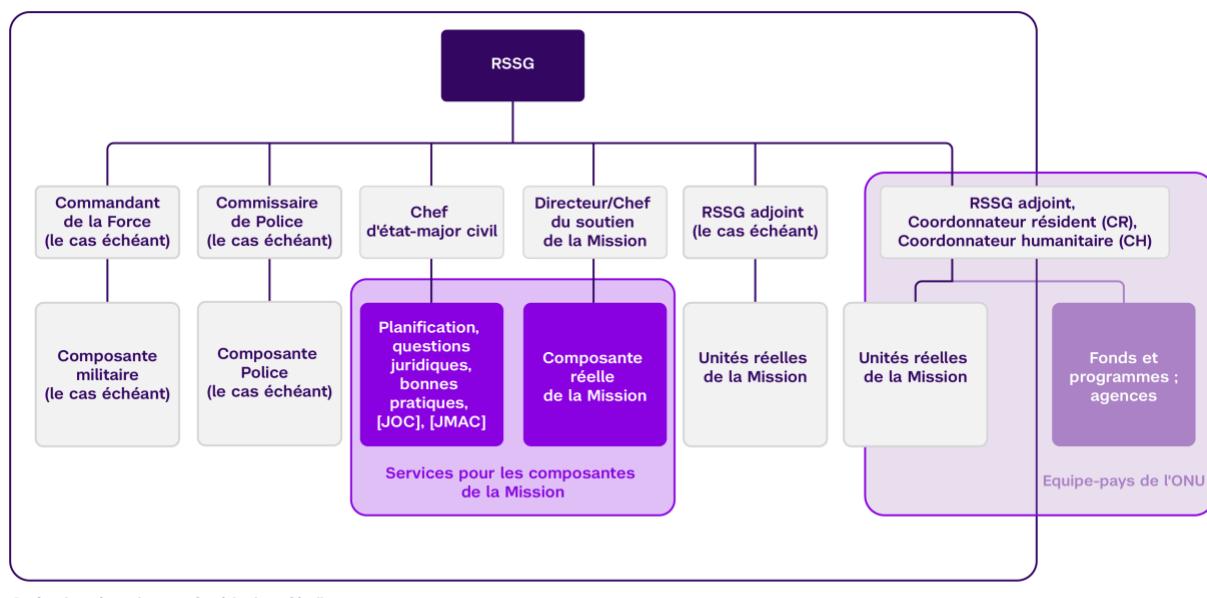
justice pénale antérieur à la création du DOMP, soit déjà engagé dans des actions visant à prévenir et à combattre la criminalité transnationale. Les lacunes du point focal mondial et le fait que l'Équipe spéciale interinstitutions des Nations Unies sur la police, récemment constituée, compte plus d'une dizaine de membres¹⁰⁰ montrent non seulement à quel point le domaine du maintien de l'ordre est encombré au sein du système des Nations Unies, mais aussi les limites des approches minimalistes existantes en matière de coordination. En effet, la désignation de chefs de groupes et de sous-groupes peut non seulement contribuer à améliorer la prévisibilité des processus de planification, mais aussi favoriser une répartition plus claire des responsabilités et le développement de compétences spécialisées à l'échelle du système.

3.3 Une nouvelle approche de la conception des missions

Aujourd'hui, les opérations de paix multifonctionnelles, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix multidimensionnelles ou de missions politiques spéciales sur le terrain, ont de nombreux points en commun, indépendamment du lieu où elles sont déployées et des activités spécifiques qui composent leur mandat. Dans une opération de maintien de la paix multidimensionnelle, un Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) dirige la mission, et les unités organiques - avec des unités en place pour couvrir chaque activité confiée - sont partagées entre deux représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, dont l'un sert également de coordonnateur résident à double casquette ou de coordonnateur humanitaire à triple casquette (CR/CH). Sont également subordonnés au RSSG le commandant de la Force, le commissaire de police, le chef de cabinet civil, le directeur de l'appui à la mission et le conseiller principal à la sécurité. Des fonctions telles que l'unité de planification stratégique, le centre d'opérations conjoint (JOC), qui soutient la connaissance de la situation et la gestion de crise, et le centre conjoint d'analyse des missions (JMAC), qui génère des analyses et des évaluations prédictives, relèvent du chef d'état-major, tandis que la composante d'appui à la mission est organisée en un pilier de gestion des opérations et des ressources, un pilier de gestion de la chaîne d'approvisionnement et un pilier de prestation de services. Les missions politiques spéciales sur le terrain sont généralement organisées autour d'un sous-ensemble de la structure générique des opérations de maintien de la paix, en omettant les composantes (telles que la composante militaire) qui ne font pas partie de leurs mandats respectifs. De plus, elles peuvent n'avoir qu'un seul

Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, et certaines unités organiques peuvent rendre compte directement au RSSG. La plupart des missions politiques spéciales n'ont ni JOC ni JMAC, car ceux-ci sont généralement considérés comme des structures spécifiques au maintien de la paix, indépendamment du fait qu'une mission puisse bénéficier des fonctions de connaissance de la situation et d'analyse fournies par de telles unités.

Figure 2. Approche actuelle de la configuration des missions



Dans le cadre d'une approche modulaire dans laquelle certaines tâches confiées sont déléguées à l'équipe de pays des Nations Unies, les missions ne mettraient plus en place de structures organisationnelles pour couvrir toutes les activités confiées. Déterminer la partie du système des Nations Unies la mieux placée pour mener une activité donnée devrait se fonder sur les conclusions d'une évaluation stratégique conjointe impliquant tous les acteurs des Nations Unies, comme l'exige la politique d'évaluation et de planification intégrées, sans que cela soit toujours le cas. Les tâches à déléguer seraient menées par les membres concernés de l'équipe de pays des Nations Unies sur la base d'un mémorandum d'entente ou d'un autre accord de partenariat. Ces activités seraient menées en utilisant la partie du budget statutaire de la mission associée aux activités en question, y compris pour les ressources liées au poste et celles qui ne le sont pas. Ainsi, non seulement les capacités et compétences civiles de l'ensemble du système des Nations Unies sont

utilisées efficacement, évitant ainsi la duplication des efforts, mais encore la mémoire institutionnelle et la continuité programmatique peuvent être plus facilement maintenues au-delà du cycle de vie de la mission. Un exemple d'une telle approche est la mise en œuvre par le PNUD et l'UNICEF des aspects liés à l'état de droit et au genre du mandat de la Mission des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT) vers la fin de son mandat.

Le faire plus systématiquement nécessite de renforcer le bureau du RSSG adjoint/CR/CH à triple casquette en tant que moteur d'intégration au niveau national. Actuellement, les services organiques de soutien tels que la planification, les bonnes pratiques et — lorsqu'ils sont présents — les JOC et JMAC sont généralement situés dans le bureau du chef d'état-major de la mission, où ils servent de ressources pour les composantes de la mission. Dans le cadre d'une approche modulaire, il conviendrait d'envisager de placer ces fonctions sous l'autorité du RSSG adjoint/CR/CH afin qu'elles constituent le noyau de la capacité commune d'analyse et de planification à l'échelle du système des Nations Unies, ce qui permettrait une plus grande cohérence. Cela réduirait la fragmentation dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le Développement Durable⁸ dans les contextes où ce plan sert de cadre stratégique commun pour le système des Nations Unies pour maintenir la paix.⁹ Cela répondrait également aux conclusions de plusieurs évaluations récentes du BSCI, notamment celle selon laquelle la co-localisation et les équipes intégrées étaient perçues comme de nature à améliorer la collaboration et le partage d'informations,¹⁰¹ que le rôle de coordination du CR contribuait à une plus grande cohérence des programmes, notamment grâce au rôle joué par ce dernier dans la direction de l'analyse commune de pays¹⁰ et des processus du plan-cadre,¹⁰² et qu'améliorer les capacités du Bureau du Coordonnateur Résident (BCR) renforcerait leur capacité à améliorer la cohérence des politiques mises en œuvre par les CR, qui sont souvent entravés par les capacités limitées de la plupart des BCR.¹⁰³ De plus, les missions manquent de compétences économiques et regrouper les connaissances économiques de l'équipe de pays des Nations Unies dans une

⁸ Le plan-cadre de coopération est le document qui sert de guide à la planification et à la mise en œuvre des activités de développement durable des Nations Unies au niveau du pays. Il fait l'objet d'un accord entre les Nations Unies et le gouvernement national.

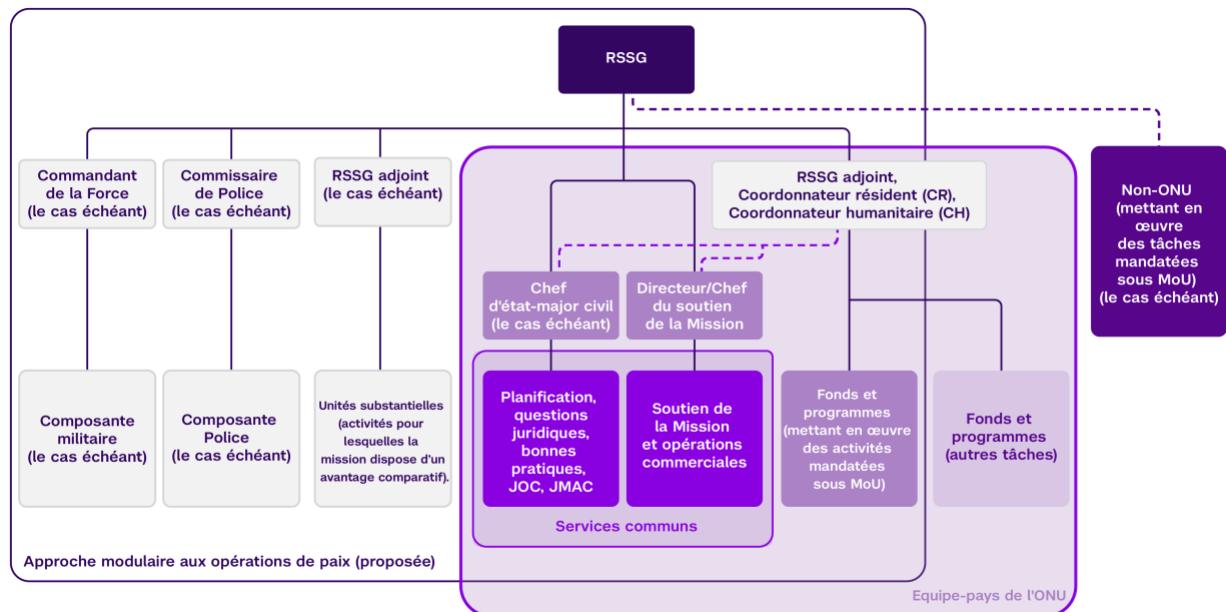
⁹ Par défaut, le plan-cadre de coopération sert de cadre stratégique commun non seulement dans les contextes hors mission, mais aussi dans ceux où une opération de paix des Nations Unies est présente parallèlement à l'équipe de pays des Nations Unies. Cependant, un cadre stratégique commun alternatif tel que le cadre stratégique intégré (qui, contrairement au plan-cadre de coopération, ne fait pas l'objet d'un accord avec le gouvernement) peut être en place dans des situations politiquement contestées, dont celles où un changement constitutionnel de gouvernement a eu lieu.

¹⁰ L'Analyse commune de pays est le système d'évaluation et d'analyse collectives de la situation d'un pays utilisé par le système des Nations Unies en interne pour élaborer le plan-cadre de coopération.

capacité analytique commune sous l'autorité du RSSG adjoint/CR/CH peut contribuer à garantir que les Nations Unies pourront « remédier aux angles morts analytiques et surmonter la fragmentation » en adoptant une perspective politico-économique, permettant ainsi aux configurations de pays des Nations Unies de mieux comprendre les dynamiques politiques et de calibrer des incitations plus efficaces pour renforcer la paix et la gouvernance inclusive.¹⁰⁴

Une plus grande efficacité et une unité de but peuvent également être encouragées par une utilisation accrue des services administratifs et logistiques communs par les missions et les équipes de pays des Nations Unies. Dans le cadre d'une approche plus minimaliste des services communs, la composante de soutien de la mission devrait être conçue en tenant compte des capacités et des exigences existantes de l'équipe de pays des Nations Unies, en appliquant une approche fondée sur la division du travail afin de maximiser l'efficacité. Une approche bien plus ambitieuse consisterait à regrouper les capacités de la composante de soutien de la mission et de l'équipe de gestion des opérations de l'équipe de pays des Nations Unies dans une structure de soutien commune fournissant des services administratifs et logistiques à l'ensemble des structures des Nations Unies présentes dans le pays dans le cadre d'une stratégie intégrée des opérations. Chaque entité ou organisation des Nations Unies participante serait responsable d'une part proportionnelle des coûts, calculée selon une formule de partage des coûts convenue, et l'ampleur globale de la capacité de soutien serait ajustée à la hausse ou à la baisse en fonction des besoins globaux.¹⁰⁵ Une telle approche peut s'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre d'accords de financement conjoint existants, notamment en matière de sécurité. Il est vrai que la mise en place initiale d'une telle structure serait compliquée sur les plans administratifs et bureaucratiques, mais une fois mise en place, elle offrirait de nombreux avantages par rapport à une approche fondée sur la division du travail, y compris en termes de partage du fardeau et de garantie de continuité du service, même après le départ ou le retrait d'une mission.

Figure 3. Approche modulaire de la configuration des missions



Les opérations de paix doivent également reconnaître que les activités de soutien aux missions ne se déroulent pas dans le vide, mais ont également un impact sur l'économie politique du conflit. L'un des principaux éléments dans la phase de démarrage des missions est la construction ou l'acquisition des infrastructures et biens immobiliers nécessaires au bon déroulement de la mission et à l'exécution de son mandat. Toutefois, ces activités sont actuellement menées en se concentrant uniquement sur les besoins initiaux de la mission, sans reconnaître les effets de telles décisions tout au long du cycle de vie de la mission, y compris lors de la phase de fermeture, ni le potentiel de consolidation de la paix de ces activités de soutien à la mission. Ici, cependant, les Nations Unies sont entravées par des réglementations, des règles et des politiques financières établies à une époque où les opérations de paix connaissaient une expansion rapide et qui mettent l'accent sur la comptabilité financière et le transfert d'actifs provenant de missions en cours de réduction afin de soutenir le démarrage et l'expansion d'autres missions, plutôt que de tenir compte de leur potentiel de soutien à la consolidation de la paix.

Il est possible d'intégrer ces considérations dans les processus de planification des missions afin (1) de tirer parti de la présence et du budget de la mission et (2) d'intégrer dès le départ une réflexion sur l'héritage positif. Cela peut inclure non seulement des stratégies d'acquisition de biens immobiliers de mission qui prennent en compte l'utilisation potentielle par l'équipe de pays des Nations Unies,

le gouvernement hôte ou les communautés locales après le départ de la mission, mais aussi des considérations telles que le passage de la dépendance traditionnelle des missions à l'égard des générateurs diesel pour répondre à leurs besoins en électricité à l'exploitation du pouvoir d'achat des missions pour développer des infrastructures d'énergie renouvelable qui pourront être transférées après le départ d'une mission.¹⁰⁶ Les besoins énergétiques des opérations de paix ne peuvent pas tous être satisfaits par les énergies renouvelables - les besoins opérationnels tels que le déplacement et le soutien des forces dans le cadre des opérations militaires continueront de dépendre des combustibles fossiles¹⁰⁷—, mais les besoins des installations fixes et des sites permanents peuvent être potentiellement satisfaits principalement par les énergies renouvelables.

3.3.1 Partenariats avec les organisations régionales

Dans le cadre des partenariats des Nations Unies avec des organisations régionales, une approche modulaire offre une plus grande souplesse permettant aux Nations Unies de déployer des missions conjointes. Il existe en effet plusieurs exemples d'opérations de paix des Nations Unies mises en place sous la forme de missions conjointes, dont la Mission civile internationale des Nations Unies en Haïti ONU-OEA (MICIVIH), l'opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) et la mission conjointe OIAC-ONU en Syrie. Pour ce qui est d'exemples plus récents de missions conjointes de la MINUAD et de l'OIAC-ONU, le niveau réel de coopération était limité à la sélection du chef de mission et aux modalités de compte rendu, tandis que, pour la MICIVIH, il y avait, en fait, un certain degré de mise en œuvre conjointe du mandat par le personnel de mission des Nations Unies et de l'OEA. L'approche modulaire offre un moyen de mettre en œuvre l'option d'une mission conjointe pour une opération de soutien à la paix de l'UA autorisée en vertu de la résolution 2719 (2023) du Conseil de sécurité, facilitant ainsi un partage des responsabilités entre les Nations Unies et l'UA dans l'exécution d'un mandat unique.

Cependant, une approche modulaire ne nécessite pas qu'une mission soit explicitement mandatée en tant que mission conjointe pour que l'ONU puisse tirer parti des compétences et des capacités d'une organisation régionale. Un précédent notable est la mise en œuvre du pilier de démocratisation et de construction d'institutions du mandat de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) dans le cadre de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, qui a été dirigée par la Mission de l'OSCE au Kosovo. Lorsque cela est dans

l'intérêt stratégique des Nations Unies, le Secrétaire général peut décider d'engager une organisation régionale pour mener des activités confiées spécifiques au lieu que la mission des Nations Unies les exécute elle-même. Dans le cadre de l'accord officiel de partenariat avec l'organisation régionale, les Nations Unies peuvent, le cas échéant, fournir à l'organisation chargée de la mise en œuvre les ressources prévues dans le budget de la mission pour ces activités, tout en précisant les réalisations escomptées, les indicateurs de succès et le cadre de responsabilité, y compris les modalités de suivi, de rapport et d'évaluation. Ce type d'accord serait un exemple du multilatéralisme en réseau évoqué par le Secrétaire général dans un Nouvel Agenda pour la paix.

Dans les cas où le Conseil de sécurité décide qu'une opération d'imposition de la paix ou qu'une opération militaire de lutte contre le terrorisme est nécessaire, une telle opération devrait être menée par une organisation régionale ou toute autre configuration non onusienne afin de préserver l'impartialité de l'ONU dans l'exercice de ses fonctions humanitaires et de rétablissement de la paix, notamment dans les contextes intégrés. Si, toutefois, les Nations Unies étaient spécifiquement mandatées pour fournir un soutien à de telles opérations, elles devraient éviter d'être reléguées au rôle effectif de prestataire de services ou d'extension de cette force non onusienne. En lieu et place, les Nations Unies devraient utiliser leur mandat pour fournir un soutien stratégique afin d'aligner les activités des forces non onusiennes sur la stratégie politique de la mission, afin de contribuer à mobiliser les efforts de ces forces pour créer des incitations au dialogue et à une paix durable.¹⁰⁸ Cela signifie que, lorsque cela est possible, les paquets de soutien devraient être fournis par une opération de paix des Nations Unies dotée d'un mandat politique, comme les paquets de soutien légers et lourds fournis à la Mission de l'UA au Soudan par la Mission des Nations Unies au Soudan, plutôt que par un bureau de soutien autonome, tel que le Bureau d'appui des Nations unies à l'AMISOM (UNSOA) et son successeur, le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie (BANUS).¹¹

¹¹ L'établissement, en 2009, d'un bureau d'appui autonome pour soutenir la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et son successeur, la Mission de Transition de l'Union Africaine en Somalie (ATMIS), ne reflétait pas les meilleures pratiques, mais était, au contraire, une mesure prise en dernier ressort. À l'époque, il n'y avait aucun élément du Secrétariat présent en Somalie qui aurait pu fournir ce soutien. La Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) n'a pas été établie avant 2013, en remplacement de l'Office des Nations Unies à Nairobi, mais une fusion du BANUS et de la MANUSOM était impossible parce que le BANUS — qui avait initialement pour mandat de soutenir la transition vers une opération de maintien de la paix en Somalie — était financé à la manière d'une opération de maintien de la paix, alors que la MANUSOM était établie en tant que mission politique spéciale.

3.3.2 Opportunités offertes par les transitions

Étant donné le recul actuel des opérations de paix, l'idée d'appliquer une approche modulaire à une nouvelle mission est, dans une large mesure, un exercice académique. Or, les retraits et transitions de missions en cours peuvent offrir l'occasion de mettre en œuvre certains éléments de l'approche modulaire, par exemple en regroupant les capacités d'analyse et de planification sous l'autorité du RSSG adjoint/CR/CH à triple casquette. Les missions ont également tendance à réduire progressivement leurs activités statutaires au fur et à mesure de leur retrait. Cette situation s'explique à la fois par le calendrier de réduction des effectifs de la mission et par le taux d'attrition plus élevé lors des transitions. Lorsqu'ils sont confrontés à la fermeture imminente d'une mission, les membres du personnel ont intérêt à rechercher un emploi ailleurs. Lorsque ces membres du personnel partent, les missions ont beaucoup de difficultés à pourvoir les postes laissés vacants et sont souvent contraintes par les circonstances, plus que par leur conception, de recourir massivement à l'équipe de pays des Nations Unies pourachever les activités programmatiques résiduelles. Au lieu de cela, les missions pourraient travailler avec l'équipe de pays des Nations Unies au tout début du processus de transition pour déléguer les activités confiées aux agences, fonds et programmes appropriés, ainsi que les ressources financières associées. Cela faciliterait, en retour, le transfert du personnel pertinent de la mission à l'équipe de pays des Nations Unies, et garantirait le maintien de la mémoire institutionnelle tout en fournissant aux agences, fonds et programmes la compréhension précoce du niveau de ressources à mobiliser pour pouvoir maintenir la continuité du programme et éviter la réduction brutale des fonds et des capacités disponibles, communément appelée le « gouffre financier de la consolidation de la paix », à la fin du mandat de la mission.

Le Secrétariat devrait également utiliser les transitions en cours pour mettre en lumière les problèmes posés par le cadre réglementaire existant qui régit la fermeture des missions. Par exemple, les règles et règlements financiers des Nations Unies contiennent des dispositions relatives à la cession des actifs lors de la liquidation des opérations de maintien de la paix, introduites en 2003, qui ne s'appliquent pas aux missions politiques spéciales. Elles traitent également la liquidation comme un exercice comptable plutôt que comme une occasion de renforcer l'héritage positif d'une mission. Par exemple, les règles et règlements accordent la priorité aux opérations de maintien de la paix actuelles et futures sur les actifs, — un vestige de l'époque où les opérations de maintien de la paix étaient encore en pleine expansion —, tout en accordant la priorité la plus faible au pays

hôte. Les règlements précisent également que les infrastructures construites par une opération de maintien de la paix, telles que les installations aéroportuaires, bâtiments et ponts, doivent normalement être fournies en échange d'une compensation par le gouvernement. Les règlements ne tiennent pas compte de la valeur stratégique et réputationnelle de la mise à disposition des actifs de la mission à l'équipe de pays des Nations Unies, au pays hôte ou aux communautés locales. Ils ne prennent pas non plus en compte le fait que la valeur d'un actif peut être inférieure au coût engagé pour le transporter vers une autre mission ou vers le Centre de services mondial des Nations Unies à Brindisi, en Italie, en vue de sa remise en état et de son stockage dans le cadre de la réserve des Nations Unies. Ce sont là des exemples de questions qui peuvent être soulevées lors des délibérations de la Cinquième Commission sur la nécessité de réduire les effectifs des missions et de céder les actifs des missions fermées.

3.3 Mandats conférés par la Commission de consolidation de la paix et l'Assemblée générale

La majorité des opérations de paix ont été mandatées par le Conseil de sécurité, soit par le biais d'une décision, soit par un échange de lettres. Néanmoins, dans un Nouvel Agenda pour la paix, le Secrétaire général Guterres note que « Forte de sa légitimité et du caractère universel de sa composition, l'Assemblée générale a un rôle essentiel à jouer pour relever la grande diversité de défis qui existent en matière de paix et de sécurité et exercer les pouvoirs qu'elle tient des Articles 10 à 14 de la Charte. » Ce rôle peut être particulièrement important lorsque le Conseil de sécurité est incapable d'assumer sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales. » Le Secrétaire général Boutros-Ghali a fait une observation similaire dans le Supplément à l'Agenda pour la paix de 1995 lorsqu'il a noté qu'« Il est parfois nécessaire aussi, en pareil cas, que les décisions soient prises non plus par le Conseil de sécurité, qui a autorisé le mandat et le déploiement de l'opération de maintien de la paix, mais par l'Assemblée générale ou les autres organes intergouvernementaux dont relèvent les activités civiles de consolidation de la paix qui suivent. » En effet, à au moins dix-neuf reprises, c'est l'Assemblée générale - et non le Conseil de sécurité - qui a ordonné le déploiement d'une opération de paix des Nations Unies, comme l'indique le tableau 2. Les opérations de paix mandatées par l'Assemblée générale comprennent certaines des missions les plus innovantes, notamment la première opération de maintien de la paix armée (FUNU), la première mission d'administration intérimaire (l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies en Irian occidental) et la première mission conjointe avec une organisation régionale (MICVIH).

Tableau 2 : liste des opérations de paix des Nations Unies mandatées par l'Assemblée générale

Entité	Résolution de l'AG ¹²	Type	Années
Médiateur des Nations Unies en Palestine	186 (S-2)	Mission politique spéciale*	1948-1949
Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine	194 (III)	Mission politique spéciale	1948-1951
Commission des Nations Unies pour l'Érythrée	289 (IV)	Mission politique spéciale	1949-1950
Commissaire des Nations Unies pour la Libye	289 (IV)	Mission politique spéciale	1949-1952
Force d'urgence des Nations Unies I (FUNU I)	1001 (ES-I)	Opération de maintien de la paix	1956-1967
Représentant spécial des Nations Unies à Amman	1237 (ES-III)	Mission politique spéciale	1958-1967
Autorité exécutive temporaire en Irian occidental/Force de sécurité des Nations Unies (UNTEA/UNSF)	1752 (XVII)	Opération de maintien de la paix	1962-1963
Groupe d'observateurs des Nations Unies pour la vérification des élections en Haïti	45/2	Mission politique spéciale	1990-1991
Mission civile internationale des Nations Unies-OEA en Haïti (MICIVIH)	47/20 B	Mission politique spéciale (mission conjointe)	1993-1999
Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du référendum en Érythrée (UNOVER)	47/114	Mission politique spéciale	1993
Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan (UNSMIA)	48/208	Mission politique spéciale	1994-2001
Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO)	48/213	Mission politique spéciale	1994-présent
Mission de vérification des droits de l'homme et du respect des engagements pris aux termes de l'Accord général relatif aux droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA).	48/267	Mission politique spéciale composante d'opération de maintien de la paix rattachée ultérieurement	1994/1997
Mission des Nations Unies au Salvador (MINUSAL))	49/137	Mission politique spéciale	1995-1996
Bureau de vérification des Nations Unies en El Salvador (ONUV)	50/226	Mission politique spéciale	1999-2001
Mission civile internationale d'appui en Haïti (MICAH)	54/193	Mission politique spéciale	1999-2001
Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (UNOAU)	64/288	Mission politique spéciale	
Envoyé spécial des Nations Unies pour la Syrie	66/253	Mission politique spéciale	2012-présent
Envoyé spécial des Nations Unies pour le Myanmar	72/248	Mission politique spéciale	2018-présent

À un moment où les divisions au sein du Conseil de sécurité ont été exacerbées par des contestations géopolitiques plus larges, l'Assemblée générale a l'occasion de s'appuyer sur des précédents passés et de jouer un rôle plus important dans la planification et la mise en place des opérations de paix, notamment dans le contexte des transitions des Nations Unies ou en réponse aux demandes de soutien aux activités de consolidation de la paix ou à la conception et à la mise en œuvre de stratégies nationales de prévention et d'infrastructures pour la paix. En pareil cas, la demande initiale peut être examinée par la Commission de consolidation de la paix, compte tenu du mandat que lui ont conféré la résolution 60/180 de l'Assemblée générale et la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, de « fournir des recommandations et des informations afin d'améliorer la coordination de tous les acteurs concernés au sein et en dehors des Nations Unies, de développer les meilleures pratiques, de contribuer à garantir un financement prévisible pour les activités de redressement rapide et de prolonger la période d'attention accordée par la communauté internationale au redressement après un conflit ». Il peut ensuite faire une recommandation à l'Assemblée générale sur la future configuration du système des Nations Unies dans ce contexte particulier du pays.

Dans un contexte de transition, l'un des principaux défis auxquels est confronté le système des Nations Unies est l'absence d'une vue d'ensemble consolidée des besoins de financement de la consolidation de la paix. Ceci ne résulte pas d'une lacune d'ordre politique, mais d'une lacune dans la mise en œuvre. La directive du Secrétaire général pour la planification de l'élaboration de processus de transition des Nations Unies a créé une nouvelle obligation pour le système des Nations Unies consistant à élaborer une stratégie de mobilisation des ressources. De même, la révision de la politique d'évaluation et de planification intégrées de 2023 stipule que l'évaluation stratégique devrait fournir une base commune pour l'élaboration de recommandations concernant la configuration, les besoins en ressources et les calendriers de transition pour l'engagement des Nations Unies dans un contexte particulier. La Commission de consolidation de la paix peut s'appuyer sur son mandat pour garantir un financement prévisible afin de rendre le système des Nations Unies responsable de la réalisation d'un inventaire et d'une analyse des

¹² Les entités marquées d'une astérisque (*) sont souvent considérées comme des missions politiques spéciales bien qu'elles soient antérieures à ce concept introduit dans les années 1990. Les entités marquées d'un accent circonflexe (^) ne sont pas, techniquement, des missions politiques spéciales, étant donné qu'elles figurent à part dans le budget-programme des Nations Unies, et ce, même si elles présentent de nombreuses caractéristiques similaires à ces missions.

lacunes en matière de financement de la consolidation de la paix dans les contextes de transition.

La Commission de consolidation de la paix pourrait également conseiller l'Assemblée générale en matière d'autorisation et de financement des activités de prévention et de consolidation de la paix. Un processus indicatif envisageable est le suivant : un État membre cherchant un soutien pour des activités de consolidation de la paix ou des stratégies nationales de prévention auprès des Nations Unies, y compris dans le cadre d'une transition des Nations Unies, transmettrait sa demande par l'intermédiaire de la Commission de consolidation de la paix. À la suite des délibérations de la Commission de consolidation de la paix, le président enverrait une lettre au président de l'Assemblée générale transmettant la demande de l'État membre et recommandant l'envoi d'une mission d'enquête par le Secrétaire général afin d'élaborer des options pour un ensemble de mesures de soutien adaptées. L'approbation d'une telle demande par l'Assemblée générale déclencherait une évaluation stratégique permettant à élaborer des options pour la configuration des Nations Unies, qui pourrait inclure des options telles que l'UNCT+ et des opérations de paix à empreinte légère, s'appuyant sur les capacités existantes des Nations Unies dans le pays. Ces options, avec leurs besoins en ressources associés, seraient ensuite examinées par l'Assemblée générale.

Il est considéré comme peu valorisant de figurer à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. À ce titre, l'examen par l'Assemblée générale au travers de la Commission de la consolidation de la paix des stratégies de prévention nationales contribuerait à réduire les obstacles pour les pays qui pourraient être intéressés par l'aide fournie par les Nations Unies en matière de consolidation de la paix et de prévention et, par conséquent, à renforcer l'adhésion au programme de prévention des Nations Unies. De même, dans les contextes de transition, les gouvernements hôtes pourraient être plus enclins à accepter une discussion sur la reconfiguration de la présence des Nations Unies à la Commission de consolidation de la paix plutôt qu'au Conseil de sécurité, compte tenu du souhait de nombreux gouvernements hôtes de ne plus figurer à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Le fait que ces discussions aient lieu au sein de la Commission de consolidation de la paix lui permettrait également d'aider plus efficacement les pays à éviter le gouffre financier qui suit la fin du mandat, conformément à son mandat en matière de financement. À un moment où le Conseil de sécurité est préoccupé par la stabilisation et l'imposition de la paix, une réaffirmation du rôle de l'Assemblée générale dans les opérations de maintien de la paix offrirait un moyen de rechercher des solutions politiques et des

approches de consolidation de la paix non liées à la sécurité, tout en renforçant de manière significative le rôle de la Commission de consolidation de la paix.

Conclusion

Ce rapport présente une vision pour une nouvelle approche des opérations de paix des Nations Unies fondée sur une analyse des lacunes de l'approche actuelle. Il représente un état final possible que les Nations Unies — y compris les États membres et le Secrétariat — peuvent tenter d'atteindre. Une nouvelle approche des opérations de paix devrait être plus adaptative; elle devrait s'affranchir des notions dépassées concernant les activités qui peuvent ou ne peuvent pas être réalisées par certains types de missions des Nations Unies et la manière dont elles peuvent l'être. Cette nouvelle approche vise à tirer parti des capacités et compétences existant déjà dans le système des Nations Unies d'une manière qui préserve l'impartialité de la mission tout en garantissant que les activités de consolidation de la paix contribuent à renforcer les solutions politiques. Cela peut être obtenu par une approche modulaire dans laquelle les opérations de paix délèguent entièrement certaines tâches confiées à une autre entité onusienne ou non onusienne, avec les ressources budgétaires associées. Une telle différenciation des tâches confiées entre les missions et les équipes de pays des Nations Unies peut non seulement contribuer à la cohérence programmatique au sein du système des Nations Unies et à réduire les frictions entre les missions et les équipes de pays, mais aussi à poser les bases de transitions efficaces en garantissant que les tâches de consolidation de la paix de plus long terme restent confiées aux équipes de pays, réduisant ainsi la probabilité d'une interruption programmatique ou d'une perte de mémoire institutionnelle au départ des missions.

S'il est aisé de décrire cette approche, il est, en revanche, bien plus difficile de venir à bout des politiques, processus et structures mis en place au fil des décennies pour permettre et renforcer les approches actuelles en matière de planification, de conception et de gestion des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales. Par exemple, un facteur déterminant de la dichotomie entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales est que différentes échelles d'évaluation sont utilisées pour les deux missions, ce qui réduit le coût pour les membres permanents du Conseil de sécurité. Cependant, des différences dans la manière dont ces deux catégories d'opérations de paix sont budgétisées — dont beaucoup sont dues à des pratiques de longue date et non à des politiques — créent des différences et des restrictions arbitraires supplémentaires dans ce que les missions peuvent et ne peuvent pas faire. Les prochains rapports de cette série se concentreront sur l'analyse des domaines clés de la planification des missions, des ressources et de la génération de forces pour

illustrer comment elles contribuent à la dépendance au chemin emprunté et pour fournir des recommandations concrètes sur la manière dont elles peuvent être réimaginées pour répondre aux besoins contemporains.

À court terme, les États membres et le Secrétariat peuvent d'ores et déjà envisager de mettre en pratique plusieurs recommandations, notamment :

- Réexaminer l'idée du système de groupes pour les activités de consolidation de la paix dans le cadre de l'examen de l'architecture de consolidation de la paix de 2025 ;
- Garantir que, lorsque l'appui des Nations Unies est envisagé pour une opération non onusienne, incluant, de manière non exhaustive, celles autorisées dans le cadre de la résolution 2719 (2923) du Conseil de sécurité — un tel appui soit utilisé comme facilitateur stratégique pour aligner les efforts de l'opération non onusienne sur la stratégie politique plus globale de résolution du conflit sous-jacent ;
- Renforcer l'analyse et la planification conjointes au niveau du pays par la mutualisation ou la co-localisation des capacités d'analyse et de planification des missions et de l'équipe de pays des Nations Unies ;
- Envisager d'utiliser les transitions des Nations Unies comme une occasion de déléguer certains aspects des mandats de mission, ainsi que les ressources financières associées, aux membres concernés de l'équipe de pays afin de contribuer à garantir le maintien de la mémoire institutionnelle et de la continuité programmatique après la fin du mandat de la mission ;
- Utiliser la Commission de consolidation de la paix comme un forum pour examiner les dispositions de continuité dans les contextes de transition, ainsi que les demandes d'assistance des Nations Unies pour la conception et la mise en œuvre de stratégies de prévention nationales et d'infrastructures pour la paix ; et
- Approuver, par le biais de l'Assemblée générale, des programmes d'aide sur-mesure destinés aux États membres sous la forme de missions intégrées UNCT+ et à faible empreinte, susceptibles d'apporter une expertise en matière de politique, de paix et de sécurité aux capacités existantes des équipes de pays des Nations Unies sur le terrain.

Les opérations de paix des Nations Unies opèrent toujours dans un environnement impliquant d'autres acteurs, et aucune entité ou organisation n'a à elle seule la

capacité et les ressources nécessaires pour faire face à l'ensemble des activités requises pour aider un pays à parvenir à une paix durable. Pour que les Nations Unies puissent relever les nouveaux défis émergents dans le domaine du maintien de l'ordre, il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux mandats ou capacités ; il faut tout simplement avoir une meilleure compréhension des compétences déjà disponibles et des accords existants qui pourraient être utilisés pour les exploiter, en soutien à la vision du Secrétaire général, telle qu'exposée dans un Nouvel Agenda pour la paix, d'« un système de multilatéralisme en réseau et de partenariats renforcés ».

Bibliographie

- Adebajo, Adekeye. "Blue Berets, Burning Brushfires: The History, Successes, and Failures of UN Peacekeeping." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 29, no. 2 (June 8, 2023): 136–51. <https://doi.org/10.1163/19426720-02902007>.
- African Union Commission. "Consensus Paper on Predictable, Adequate, and Sustainable Financing for African Union Peace and Security Activities," February 8, 2023.
- Allen, Susan, and Amy Yuen. *Bargaining in the UN Security Council: Setting the Global Agenda*. 1st ed. Oxford University Press, 2022. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192849755.001.0001>.
- Arnault, Jean. "A Background to the Report of the High-Level Panel on Peace Operations." *NYU Center on International Cooperation* (blog), August 6, 2015. <https://cic.nyu.edu/resources/a-background-to-the-report-of-the-high-level-panel-on-peace-operations/>.
- Arthur, Paige, Christian Ahlund, Maaike de Langen, and Kari Osland. "Review of the Global Focal Point for Police, Justice, and Corrections." *NYU Center on International Cooperation*, August 2018. <https://www.undp.org/publications/2017-review-global-focal-point-police-justice-and-corrections>.
- Attree, Larry, and Jordan Street. "Redefining a UN Peace Doctrine to Avoid Regime Protection Operations." *Saferworld*, November 2020. <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1290-redefining-a-un-peace-doctrine-to-avoid-regime-protection-operations>.
- Berdal, Mats, and Jake Sherman. "Adopting a Political Economy Lens." In *The Political Economy of Civil War and UN Peace Operations*, edited by Mats Berdal and Jake Sherman, 1st ed. London: Routledge, 2023. <https://doi.org/10.4324/9781003248637>.
- Brosig, Malte, and John Karlsrud. "How Ad Hoc Coalitions Deinstitutionalize International Institutions." *International Affairs* 100, no. 2 (March 4, 2024): 771–89. <https://doi.org/10.1093/ia/iaae009>.
- Chen, Eugene. "How Can the UN Best Support Kenya's Mission to Haiti? Delay Provides Time to Reflect." *IPI Global Observatory* (blog), January 31, 2024. <https://theglobalobservatory.org/2024/01/how-can-the-un-best-support-kenyas-mission-to-haiti-delay-provides-time-to-reflect/>.
- . "Next Steps on the Financing of African Peace Support Operations: Unpacking Security Council Resolution 2719 (2023)." *NYU Center on International Cooperation*, February 15, 2024. <https://cic.nyu.edu/resources/next-steps-on-the-financing-of-african-peace-support-operations/>.
- . "The Liquidity Crisis at the United Nations: How We Got Here and Possible Ways Out." *NYU Center on International Cooperation*, August 19, 2024. <https://cic.nyu.edu/resources/the-liquidity-crisis-at-the-united-nations-how-we-got-here-and-possible-ways-out>.
- Chen, Eugene, Sarah Cliffe, Daniel Friedman, Francuz, Céline Monnier, and Margaret Williams. "Managing Opportunities, Challenges, and Expectations for the New Agenda for Peace." *NYU Center on International Cooperation*, May 17, 2023. <https://cic.nyu.edu/resources/managing-opportunities-challenges-and-expectations-for-the-new-agenda-for-peace/>.
- Chen, Eugene, and Katharina Coleman. "Reinvigorating UN Peacekeeping." In *Reinvigorating the United Nations*, by Markus Kornprobst and Sławomir Redo, 131–50, 1st ed. London: Routledge, 2024. <https://doi.org/10.4324/9781032707648-10>.
- Chen, Eugene, and Flora McCrone. "Renewable Energy & the United Nations: A Green Spark for Peace in South Sudan." *Stimson Center*, February 6, 2023. <https://www.stimson.org/2023/renewable-energy-and-the-united-nations-a-green-spark-for-peace-in-south-sudan/>.
- Coleman, Katharina P., and Paul D. Williams. "Peace Operations Are What States Make of Them: Why Future Evolution Is More Likely than Extinction." *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (April 3, 2021): 241–55. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1882802>.
- Dahir, Ilhan, Agathe Sarfati, and Sherman Jake. "The Future of UN Peacekeeping and Parallel Operations." *International Peace Institute*, 2020. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/the_future_of_peacekeeping_and_parallel_operations.pdf.
- Day, Adam, and Charles T. Hunt. "Distractions, Distortions and Dilemmas: The Externalities of Protecting Civilians in United Nations Peacekeeping." *Civil Wars* 24, no. 1 (January 2, 2022): 97–116. <https://doi.org/10.1080/13698249.2022.1995680>.
- De Coning, Cedric. "Adaptive Peacebuilding." *International Affairs* 94, no. 2 (March 1, 2018): 301–17. <https://doi.org/10.1093/ia/ixx251>.

- . "How Not to Do UN Peacekeeping: Avoid the Stabilization Dilemma with Principled and Adaptive Mandating and Leadership." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 29, no. 2 (June 8, 2023): 152–67. <https://doi.org/10.1163/19426720-02902008>.
- Diehl, Paul F., Daniel Druckman, and Grace B. Mueller. *When Peacekeeping Missions Collide: Balancing Multiple Roles in Peace Operations*. New York, NY: Oxford University Press, 2024. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197696842.001.0001>.
- Durch, William J., Sofía Sebastián, Luc van de Goor, Megan Price, and Erwin van Veen. "Independent Progress Review on the UN Global Focal Point for Police, Justice and Corrections." Stimson Center, June 2014.
- Gledhill, John, Richard Caplan, and Maline Meiske. "Developing Peace: The Evolution of Development Goals and Activities in United Nations Peacekeeping." *Oxford Development Studies* 49, no. 3 (July 3, 2021): 201–29. <https://doi.org/10.1080/13600818.2021.1924126>.
- Gluck, Kenny. "Operationalising the 'Primacy of Politics' in UN Peace Operations." In *The Political Economy of Civil War and UN Peace Operations*, edited by Mats Berdal and Jake Sherman, 1st ed. London: Routledge, 2023. <https://doi.org/10.4324/9781003248637>.
- Gorur, Aditi. "Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions." Stimson Center, December 14, 2016. <https://www.stimson.org/2016/defining-boundaries-un-stabilization-missions/>.
- Gorur, Aditi, and Madeline Velturo. "Prioritization and Sequencing by Peacekeepers: Leading from the Field." Stimson Center, November 2020.
- Goulding, Marrack. *Peacemonger*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2003.
- . "The Evolution of United Nations Peacekeeping." *International Affairs* 69, no. 3 (July 1993): 451–64. <https://doi.org/10.2307/2622309>.
- . "The Evolving Role of the United Nations in International Peace and Security." *Irish Studies in International Affairs* 3, no. 4 (1992): 1–8.
- . "The United Nations and Conflict in Africa since the Cold War." *African Affairs* 98, no. 391 (April 1, 1999): 155–66. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a008005>.
- Guterres, Antonio. "Secretary-General's Remarks to the General Assembly Consultation on Our Common Agenda/Summit of the Future." United Nations General Assembly, February 13, 2023.
- Hegre, Håvard, Lisa Hultman, and Håvard Mokleiv Nygård. "Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations." *The Journal of Politics* 81, no. 1 (January 2019): 215–32. <https://doi.org/10.1086/700203>.
- International Crisis Group. "DR Congo: A Full Plate of Challenges after a Turbulent Vote," January 26, 2024. <https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/dr-congo-full-plate-challenges-after-turbulent-vote>.
- . "Massacre in Goma Clouds DR Congo's Elections and UN Mission's Future," September 15, 2023. <https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/massacre-goma-clouds-dr-congos-elections-and-un>.
- International Peace Institute. "Prioritizing, Sequencing, and Streamlining UN Security Council Mandates: Taking Stock of Lessons Learned and Pathways Forward." International Peace Institute, June 2024. <https://www.ipinst.org/2024/06/prioritizing-sequencing-streamlining-un-security-council-mandates-lessons-learned-pathways-forward>.
- Johnson, Hilde F. *South Sudan: The Untold Story: From Independence to Civil War*. London New York: I.B. Tauris, 2016.
- Johnstone, Ian. "Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations." *International Peacekeeping* 18, no. 2 (April 2011): 168–82. <https://doi.org/10.1080/13533312.2011.546091>.
- Karlsrud, John. "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism." *International Peacekeeping* 26, no. 1 (January 2019): 1–21. <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1502040>.
- Kasongo, Ange Adihe. "Congo Says UN Exit Unlikely While Rwandan Troops Present." *Reuters*, July 13, 2024. <https://www.reuters.com/world/africa/congo-says-un-exit-unlikely-while-rwandan-troops-present-2024-07-13/>.
- Knapp, Andrea. "Protection Trinity: Assessing the Three-Tier Framework in United Nations Resolutions." *International Peacekeeping*, March 25, 2024, 1–27. <https://doi.org/10.1080/13533312.2024.2333740>.
- Levorato, Giulio, and Mattia Sguazzini. "A Perpetual (Liberal) Peace? An Empirical Assessment of an Enduring Peacebuilding Model." *International Peacekeeping* 31, no. 1 (January 2024): 29–57. <https://doi.org/10.1080/13533312.2023.2255523>
- Migiro, Asha-Rose. "Internal Assessment of the Rule of Law Coordination and Resource Group," October 25, 2011.

- Novosseloff, Alexandra, and Lisa Sharland. "Partners and Competitors: Forces Operating in Parallel to UN Peace Operations." International Peace Institute, November 2019. <https://www.ipinst.org/2019/11/partners-and-competitors-forces-operating-in-parallel-to-un-peace-operations>.
- O'Brien, Patricia. "Statement by Ms. Patricia O'Brien, Under-Secretary-General for Legal Affairs, The Legal Counsel." Presented at the International Law Commission, Geneva, May 23, 2013.
- Oksamytyna, Kseniya, and Magnus Lundgren. "Decorating the 'Christmas Tree': The UN Security Council and the Secretariat's Recommendations on Peacekeeping Mandates." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 27, no. 2 (June 9, 2021): 226–50. <https://doi.org/10.1163/19426720-02702006>.
- Oksamytyna, Kseniya, Oisín Tansey, Sarah von Billerbeck, and Birte Julia Gippert. "Theorizing Decision-Making in International Bureaucracies: UN Peacekeeping Operations and Responses to Norm Violations." *International Studies Quarterly* 67, no. 4 (September 11, 2023): sqad099. <https://doi.org/10.1093/isq/sqad099>.
- Osland, Kari M., and Mateja Peter. "UN Peace Operations in a Multipolar Order: Building Peace through the Rule of Law and Bottom-up Approaches." *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (April 3, 2021): 197–210. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1898166>.
- Paris, Roland. "The Future of UN Peace Operations: Pragmatism, Pluralism or Statism?" *International Affairs*, August 5, 2024, iiae182. <https://doi.org/10.1093/ia/iae182>.
- Prendergast, Kieran. "Recent Initiatives on Peace-Building: Note to the Secretary-General," November 13, 2001.
- Price, Megan, and Lina Titulaer. "Beyond Transitions: UNDP's Role before, during and after UN Mission Withdrawal." Clingendael, September 30, 2013. <https://www.clingendael.org/publication/beyond-transitions-undps-role-during-and-after-un-mission-withdrawal>.
- Russo, Jenna. "Militarised Peacekeeping: Lessons from the Democratic Republic of the Congo." *Third World Quarterly* 42, no. 12 (December 2, 2021): 3070–86. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1992272>.
- Russo, Jenna, and Ralph Mamiya. "The Primacy of Politics and the Protection of Civilians in UN Peacekeeping." International Peace Institute, December 7, 2022. <https://www.ipinst.org/2022/12/primacy-of-politics-and-protection-of-civilians-in-un-peacekeeping>.
- Salton, Herman T. *Dangerous Diplomacy*. Oxford University Press, 2017. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198733591.001.0001>.
- _____. "Peacebuilding, Peacekeeping, and the 'Balance of Bureaucratic Power' in Kofi Annan's Secretariat: A Micro-History of Two United Nations Departments." *Peacebuilding*, March 26, 2024, 1–23. <https://doi.org/10.1080/21647259.2024.2331375>.
- Security Council Report. "Prioritisation and Sequencing of Council Mandates: Walking the Walk?" Security Council Report, January 2020. <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/prioritisation-and-sequencing-of-council-mandates-walking-the-walk.php>.
- Shaffer, Brenda. "Militaries Can't Transition to Renewable Energy." *Foreign Policy*, July 26, 2024, sec. Argument. <https://foreignpolicy.com/2024/07/26/military-energy-defense-renewable-oil-gas-transition-weapons/>.
- Sherman, Jake, and Adam Day. "Political Solutions Must Drive the Design and Implementation of Peace Operations." *IPI Global Observatory* (blog), June 20, 2018. <https://theglobalobservatory.org/2018/06/political-solutions-drive-design-implementation-peace-operations/>.
- Steinert, Janina Isabel, and Sonja Grimm. "Too Good to Be True? United Nations Peacebuilding and the Democratization of War-Torn States." *Conflict Management and Peace Science* 32, no. 5 (November 2015): 513–35. <https://doi.org/10.1177/0738894214559671>.
- United Nations. "An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping (A/47/277-S/24111)," June 17, 1992. <https://undocs.org/en/a/47/277>.
- _____. "Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group (A/65/747-S/2011/85)," February 22, 2011. <https://undocs.org/en/a/65/747>.
- _____. "Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Report of the Secretary-General (A/66/311-S/2011/527)," August 19, 2011. <https://undocs.org/en/a/66/311>.
- _____. "Evaluation of the Organizational Culture in Peacekeeping Operations: Report of the Office of Internal Oversight Services (A/75/803)," March 8, 2021. <https://undocs.org/en/a/75/803>.
- _____. "First Progress Report to the Secretary-General from His Special Representative in the Congo, Ambassador Rajeshwar Dayal (S/4531)," September 21, 1960. <https://undocs.org/en/s/4531>.

- _____. "Identical Letters Dated 20 May 2024 from the Permanent Representative of Bahrain to the United Nations Addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council (A/78/896-S/2024/397)," May 23, 2024. <https://undocs.org/en/a/78/896>.
- _____. "Implementation of Security Council Resolutions 2320 (2016) and 2378 (2017) and Considerations Related to the Financing of African Union Peace Support Operations Mandated by the Security Council (S/2023/303)," May 1, 2023. <https://undocs.org/en/s/2023/303>.
- _____. "Overall Performance of United Nations Peacekeeping Operations (S/2023/646)," September 1, 2023. <https://undocs.org/en/s/2023/646>.
- _____. "Overall Policy Matters Pertaining to Special Political Missions (A/68/223)," July 29, 2013. <https://undocs.org/en/a/68/223>.
- _____. "Policy Brief 9: A New Agenda for Peace (A/77/CRP.1/Add.8)," July 3, 2023. <https://digitallibrary.un.org/record/4015374?ln=en&v=pdf>.
- _____. "Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations (A/63/666-S/2008/813)," December 31, 2008. <https://undocs.org/en/a/63/666>.
- _____. "Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People (A/70/95-S/2015/446)," June 17, 2015. <https://undocs.org/en/a/70/95>.
- _____. "Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (S/2024/251)," March 21, 2024. <https://undocs.org/en/s/2024/251>.
- _____. "Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica (A/54/549)," November 15, 1999. <https://undocs.org/en/a/54/549>.
- _____. "Restructuring of the Secretariat of the Organization: Note by the Secretary-General (A/46/882)," February 21, 1992. <https://undocs.org/en/a/46/882>.
- _____. "Restructuring of the United Nations Peace and Security Pillar: Report of the Secretary-General (A/72/525)," October 13, 2017. <https://undocs.org/en/a/72/525>.
- _____. "Review of Arrangements for Funding and Backstopping Special Political Missions (A/66/340)," October 12, 2011. <https://undocs.org/en/a/66/340>.
- _____. "Review of UN Integration: Final Report," March 2021.
- _____. "Revised Estimates Relating to the Programme Budget for the Biennium 2018–2019 under Section 3, Political Affairs, and Section 5, Peacekeeping Operations, and the Proposed Budget for the Support Account for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2018 to 30 June 2019 Related to the Peace and Security Reform: Report of the Secretary-General (A/72/772)," March 1, 2018. <https://undocs.org/en/a/72/772>.
- _____. "Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General (A/3943)," October 9, 1958. <https://undocs.org/en/a/3943>.
- _____. "Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60-S/1995/1)," January 25, 1995. <https://undocs.org/en/a/50/60>.
- _____. "Thematic Evaluation of Political Affairs in Peacekeeping Missions: Report of the Office of Internal Oversight Services (A/76/697)," February 14, 2022. <https://undocs.org/en/a/76/697>.
- _____. "Transitions in United Nations Peace Operations: Report of the Secretary-General (S/2022/522)," June 29, 2022. <https://undocs.org/en/s/2022/522>.
- United Nations General Assembly. Resolution 77/241. International Day of Police Cooperation (2022). <https://undocs.org/en/a/res/77/241>.
- United Nations Office of Internal Oversight Services. "Evaluation of Resident Coordinator System Support to Enabling Coherent United Nations Policy Advice (IED-23-019)," December 20, 2023.
- _____. "Evaluation of the Resident Coordinator System Contribution to Country-Level Programme Coherence (IED-21-016)," December 21, 2021.
- United Nations Secretariat. "Functions and Organization of the Department of Peace-Keeping Operations (ST/SGB/Organization Section: DPKO)," March 22, 1995.
- United Nations Security Council. "8218th Meeting, Wednesday, 28 March 2018, 10 a.m., New York (S/PV.8218)." New York, March 28, 2018. <https://undocs.org/en/s/pv.8218>.
- _____. "Note by the President of the Security Council (S/23500)," January 31, 1992. <https://undocs.org/en/s/23500>.
- _____. Resolution 161 (1961). <https://digitallibrary.un.org/record/112132?ln=en&v=pdf>.
- _____. Resolution 1996 (2011). [https://undocs.org/en/s/res/1996\(2011\)](https://undocs.org/en/s/res/1996(2011)).
- _____. Resolution 2227 (2015). [https://undocs.org/en/s/res/2227\(2015\)](https://undocs.org/en/s/res/2227(2015)).
- _____. Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2015/22) (2015). <https://undocs.org/en/s/prst/2015/22>.

- Villa, Danielle N. "Externalities of Consent: Host Government Consent and UN Institutional Weakness." Emory University, 2021. <https://etd.library.emory.edu/concern/etds/kw52j919h?locale=+Published>.
- Von Billerbeck, Sarah, and Oisín Tansey. "Enabling Autocracy? Peacebuilding and Post-Conflict Authoritarianism in the Democratic Republic of Congo." *European Journal of International Relations* 25, no. 3 (September 2019): 698–722. <https://doi.org/10.1177/1354066118819724>.
- Walter, Barbara F., Lise Morjé Howard, and V. Page Fortna. "The Astonishing Success of Peacekeeping: The UN Program Deserves More Support—and Less Scorn—From America." *Foreign Affairs* (blog), November 29, 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-11-29/astonishing-success-peacekeeping>.
- Whitfield, Teresa. "Introduction: Still Time to Talk." In *Still Time to Talk: Adaptation and Innovation in Peace Mediation*, edited by Teresa Whitfield, Vol. 30. Accord. Conciliation Resources, 2024. <https://www.c-r.org/accord/still-time-to-talk>.
- Yuen, Amy. "Negotiating Peacekeeping Consent: Information and Peace Outcomes." *Journal of Peace Research* 57, no. 2 (March 2020): 297–311. <https://doi.org/10.1177/0022343319861424>.

Notes de bas de page

¹ Barbara F. Walter, Lise Morjé Howard, and V. Page Fortna, "The Astonishing Success of Peacekeeping: The UN Program Deserves More Support—and Less Scorn—From America," *Foreign Affairs* (blog), November 29, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-11-29/astonishing-success-peacekeeping>.

² United Nations, "Policy Brief 9: A New Agenda for Peace (A/77/CRP.1/Add.8)," July 3, 2023, <https://digitallibrary.un.org/record/4015374?ln=en&v=pdf>.

³ United Nations, "First Progress Report to the Secretary-General from His Special Representative in the Congo, Ambassador Rajeshwar Dayal (S/4531)," September 21, 1960, <https://undocs.org/en/s/4531>.

⁴ United Nations Security Council, "Resolution 161" (1961), <https://digitallibrary.un.org/record/112132?ln=en&v=pdf>.

⁵ United Nations Security Council, "Note by the President of the Security Council (S/23500)," January 31, 1992, <https://undocs.org/en/s/23500>.

⁶ United Nations, "An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping (A/47/277-S/2411)," June 17, 1992, <https://undocs.org/en/a/47/277>.

⁷ Marrack Goulding, "The Evolving Role of the United Nations in International Peace and Security," *Irish Studies in International Affairs* 3, no. 4 (1992): 1–8.

⁸ Herman T. Salton, *Dangerous Diplomacy* (Oxford University Press, 2017), 79, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198733591.001.0001>.

⁹ Marrack Goulding, "The United Nations and Conflict in Africa since the Cold War," *African Affairs* 98, no. 391 (April 1, 1999): 155–66, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afra.a008005>.

¹⁰ Marrack Goulding, *Peacemonger* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2003), 328.

¹¹ United Nations, "Overall Policy Matters Pertaining to Special Political Missions (A/68/223)," July 29, 2013, <https://undocs.org/en/a/68/223>.

¹² United Nations, "Restructuring of the Secretariat of the Organization: Note by the Secretary-General (A/46/882)," February 21, 1992, <https://undocs.org/en/a/46/882>.

¹³ United Nations Secretariat, "A Description of the Functions and Organization of the Department of Political Affairs (ST/SGB/Organization Section: DPA)."

¹⁴ United Nations Secretariat, "Functions and Organization of the Department of Peace-Keeping Operations (ST/SGB/Organization Section: DPKO)," March 22, 1995.

¹⁵ Salton, *Dangerous Diplomacy*, 137.

¹⁶ United Nations, "Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General (A/3943)," October 9, 1958, <https://undocs.org/en/a/3943>.

¹⁷ Marrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peacekeeping," *International Affairs* 69, no. 3 (July 1993): 451–64, <https://doi.org/10.2307/2622309>.

¹⁸ Salton, *Dangerous Diplomacy*, 176–80.

-
- ¹⁹ Eugene Chen, "The Liquidity Crisis at the United Nations: How We Got Here and Possible Ways Out" (NYU Center on International Cooperation, August 19, 2024), <https://cic.nyu.edu/resources/the-liquidity-crisis-at-the-united-nations-how-we-got-here-and-possible-ways-out/>.
- ²⁰ Salton, *Dangerous Diplomacy*, 185.
- ²¹ Goulding, "The United Nations and Conflict in Africa since the Cold War."
- ²² Goulding, "The United Nations and Conflict in Africa since the Cold War."
- ²³ John Gledhill, Richard Caplan, and Maline Meiske, "Developing Peace: The Evolution of Development Goals and Activities in United Nations Peacekeeping," *Oxford Development Studies* 49, no. 3 (July 3, 2021): 201–29, <https://doi.org/10.1080/13600818.2021.1924126>.
- ²⁴ United Nations, "Review of Arrangements for Funding and Backstopping Special Political Missions (A/66/340)," October 12, 2011, <https://undocs.org/en/a/66/340>.
- ²⁵ United Nations, "Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People (A/70/95-S/2015/446)," June 17, 2015, <https://undocs.org/en/a/70/95>.
- ²⁶ Mats Berdal and Jake Sherman, "Adopting a Political Economy Lens," in *The Political Economy of Civil War and UN Peace Operations*, ed. Mats Berdal and Jake Sherman, 1st ed. (London: Routledge, 2023), 17, <https://doi.org/10.4324/9781003248637>.
- ²⁷ Janina Isabel Steinert and Sonja Grimm, "Too Good to Be True? United Nations Peacebuilding and the Democratization of War-Torn States," *Conflict Management and Peace Science* 32, no. 5 (November 2015): 513–35, <https://doi.org/10.1177/0738894214559671>.
- ²⁸ Eugene Chen and Katharina Coleman, "Reinvigorating UN Peacekeeping," in *Reinvigorating the United Nations*, by Markus Kornprobst and Sławomir Redo, 1st ed. (London: Routledge, 2024), 131–50, <https://doi.org/10.4324/9781032707648-10>.
- ²⁹ United Nations, "Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People (A/70/95-S/2015/446)." <https://undocs.org/en/a/70/95>.
- ³⁰ Adekeye Adebajo, "Blue Berets, Burning Brushfires: The History, Successes, and Failures of UN Peacekeeping," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 29, no. 2 (June 8, 2023): 136–51, <https://doi.org/10.1163/19426720-02902007>.
- ³¹ Danielle N Villa, "Externalities of Consent: Host Government Consent and UN Institutional Weakness" (Emory University, 2021), <https://etd.library.emory.edu/concern/etds/kw52j919h?locale=+Published>.
- ³² Kseniya Oksamyntha et al., "Theorizing Decision-Making in International Bureaucracies: UN Peacekeeping Operations and Responses to Norm Violations," *International Studies Quarterly* 67, no. 4 (September 11, 2023): sqad099, <https://doi.org/10.1093/isq/sqad099>.
- ³³ Jenna Russo, "Militarised Peacekeeping: Lessons from the Democratic Republic of the Congo," *Third World Quarterly* 42, no. 12 (December 2, 2021): 3070–86, <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1992272>.
- ³⁴ Roland Paris, "The Future of UN Peace Operations: Pragmatism, Pluralism or Statism?," *International Affairs*, August 5, 2024, iiae182, <https://doi.org/10.1093/ia/iae182>.
- ³⁵ Ian Johnstone, "Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping* 18, no. 2 (April 2011): 168–82, <https://doi.org/10.1080/13533312.2011.546091>.
- ³⁶ Ian Johnstone, "Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping* 18, no. 2 (April 2011): 168–82, <https://doi.org/10.1080/13533312.2011.546091>.
- ³⁷ Hilde F. Johnson, *South Sudan: The Untold Story: From Independence to Civil War* (London New York: I.B. Tauris, 2016), 98.
- ³⁸ Giulio Levorato and Mattia Sguazzini, "A Perpetual (Liberal) Peace? An Empirical Assessment of an Enduring Peacebuilding Model," *International Peacekeeping* 31, no. 1 (January 2024): 29–57, <https://doi.org/10.1080/13533312.2023.2255523>.
- ³⁹ Aditi Gorur, "Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions" (Stimson Center, December 14, 2016), <https://www.stimson.org/2016/defining-boundaries-un-stabilization-missions/>.
- ⁴⁰ United Nations Security Council, "Resolution 2227" (2015), [https://undocs.org/en/s/res/2227\(2015\)](https://undocs.org/en/s/res/2227(2015)).
- ⁴¹ Patricia O'Brien, "Statement by Ms. Patricia O'Brien, Under-Secretary-General for Legal Affairs, The Legal Counsel" (International Law Commission, Geneva, May 23, 2013).

-
- ⁴² Sarah Von Billerbeck and Oisín Tansey, "Enabling Autocracy? Peacebuilding and Post-Conflict Authoritarianism in the Democratic Republic of Congo," *European Journal of International Relations* 25, no. 3 (September 2019): 698–722, <https://doi.org/10.1177/1354066118819724>.
- ⁴³ International Crisis Group, "Massacre in Goma Clouds DR Congo's Elections and UN Mission's Future," September 15, 2023, <https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/massacre-goma-clouds-dr-congos-elections-and-un>.
- ⁴⁴ Ange Adihe Kasongo, "Congo Says UN Exit Unlikely While Rwandan Troops Present," *Reuters*, July 13, 2024, <https://www.reuters.com/world/africa/congo-says-un-exit-unlikely-while-rwandan-troops-present-2024-07-13/>.
- ⁴⁵ Ange Adihe Kasongo, "Congo Says UN Exit Unlikely While Rwandan Troops Present," *Reuters*, July 13, 2024, <https://www.reuters.com/world/africa/congo-says-un-exit-unlikely-while-rwandan-troops-present-2024-07-13/>.
- ⁴⁶ Ange Adihe Kasongo, "Congo Says UN Exit Unlikely While Rwandan Troops Present," *Reuters*, July 13, 2024, <https://www.reuters.com/world/africa/congo-says-un-exit-unlikely-while-rwandan-troops-present-2024-07-13/>.
- ⁴⁷ Cedric De Coning, "Adaptive Peacebuilding," *International Affairs* 94, no. 2 (March 1, 2018): 301–17, <https://doi.org/10.1093/ia/iix251>.
- ⁴⁸ United Nations, "Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica (A/54/549)," November 15, 1999, <https://undocs.org/en/a/54/549>.
- ⁴⁹ Teresa Whitfield, "Introduction: Still Time to Talk," in *Still Time to Talk: Adaptation and Innovation in Peace Mediation*, ed. Teresa Whitfield, vol. 30, Accord (Conciliation Resources, 2024), <https://www.c-r.org/accord/still-time-to-talk>.
- ⁵⁰ Teresa Whitfield, "Introduction: Still Time to Talk," in *Still Time to Talk: Adaptation and Innovation in Peace Mediation*, ed. Teresa Whitfield, vol. 30, Accord (Conciliation Resources, 2024), <https://www.c-r.org/accord/still-time-to-talk>.
- ⁵¹ Kenny Gluck, "Operationalising the 'Primacy of Politics' in UN Peace Operations," in *The Political Economy of Civil War and UN Peace Operations*, ed. Mats Berdal and Jake Sherman, 1st ed. (London: Routledge, 2023), <https://doi.org/10.4324/9781003248637>.
- ⁵² United Nations, "Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations (A/63/666-S/2008/813)," December 31, 2008, <https://undocs.org/en/a/63/666>.
- ⁵³ United Nations, "Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations (A/63/666-S/2008/813)," December 31, 2008, <https://undocs.org/en/a/63/666>.
- ⁵⁴ Jake Sherman and Adam Day, "Political Solutions Must Drive the Design and Implementation of Peace Operations," *IPI Global Observatory* (blog), June 20, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/06/political-solutions-drive-design-implementation-peace-operations/>.
- ⁵⁵ Jean Arnault, "A Background to the Report of the High-Level Panel on Peace Operations," *NYU Center on International Cooperation* (blog), August 6, 2015, <https://cic.nyu.edu/resources/a-background-to-the-report-of-the-high-level-panel-on-peace-operations/>.
- ⁵⁶ United Nations, "Thematic Evaluation of Political Affairs in Peacekeeping Missions: Report of the Office of Internal Oversight Services (A/76/697)," February 14, 2022, <https://undocs.org/en/a/76/697>.
- ⁵⁷ United Nations Security Council, "8218th Meeting, Wednesday, 28 March 2018, 10 a.m., New York (S/PV.8218)" (New York, March 28, 2018), <https://undocs.org/en/s/pv.8218>.
- ⁵⁸ Kari M. Osland and Mateja Peter, "UN Peace Operations in a Multipolar Order: Building Peace through the Rule of Law and Bottom-up Approaches," *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (April 3, 2021): 197–210, <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1898166>.
- ⁵⁹ Kari M. Osland and Mateja Peter, "UN Peace Operations in a Multipolar Order: Building Peace through the Rule of Law and Bottom-up Approaches," *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (April 3, 2021): 197–210, <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1898166>.
- ⁶⁰ Adam Day and Charles T. Hunt, "Distractions, Distortions and Dilemmas: The Externalities of Protecting Civilians in United Nations Peacekeeping," *Civil Wars* 24, no. 1 (January 2, 2022): 97–116, <https://doi.org/10.1080/13698249.2022.1995680>.

-
- ⁶¹ Paul F. Diehl, Daniel Druckman, and Grace B. Mueller, *When Peacekeeping Missions Collide: Balancing Multiple Roles in Peace Operations* (New York, NY: Oxford University Press, 2024), <https://doi.org/10.1093/oso/9780197696842.001.0001>.
- ⁶² Ilhan Dahir, Agathe Sarfati, and Sherman Jake, "The Future of UN Peacekeeping and Parallel Operations" (International Peace Institute, 2020), https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/the_future_of_peacekeeping_and_parallel_operations.pdf.
- ⁶³ Alexandra Novoseloff and Lisa Sharland, "Partners and Competitors: Forces Operating in Parallel to UN Peace Operations" (International Peace Institute, November 2019), <https://www.ipinst.org/2019/11/partners-and-competitors-forces-operating-in-parallel-to-un-peace-operations>.
- ⁶⁴ Malte Brosig and John Karlsrud, "How Ad Hoc Coalitions Deinstitutionalize International Institutions," *International Affairs* 100, no. 2 (March 4, 2024): 771–89, <https://doi.org/10.1093/ia/iaae009>.
- ⁶⁵ African Union Commission, "Consensus Paper on Predictable, Adequate, and Sustainable Financing for African Union Peace and Security Activities," February 8, 2023.
- ⁶⁶ John Karlsrud, "From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism," *International Peacekeeping* 26, no. 1 (January 2019): 1–21, <https://doi.org/10.1080/13533312.2018.1502040>.
- ⁶⁷ Cedric De Coning, "How Not to Do UN Peacekeeping: Avoid the Stabilization Dilemma with Principled and Adaptive Mandating and Leadership," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 29, no. 2 (June 8, 2023): 152–67, <https://doi.org/10.1163/19426720-02902008>.
- ⁶⁸ United Nations Security Council, Resolution 2227.
- ⁶⁹ Larry Attree and Jordan Street, "Redefining a UN Peace Doctrine to Avoid Regime Protection Operations" (Saferworld, November 2020), <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1290-redefining-a-un-peace-doctrine-to-avoid-regime-protection-operations>.
- ⁷⁰ Larry Attree and Jordan Street, "Redefining a UN Peace Doctrine to Avoid Regime Protection Operations" (Saferworld, November 2020), <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1290-redefining-a-un-peace-doctrine-to-avoid-regime-protection-operations>.
- ⁷¹ United Nations, "Implementation of Security Council Resolutions 2320 (2016) and 2378 (2017) and Considerations Related to the Financing of African Union Peace Support Operations Mandated by the Security Council (S/2023/303)," May 1, 2023, <https://undocs.org/en/s/2023/303>.
- ⁷² United Nations, "Implementation of Security Council Resolutions 2320 (2016) and 2378 (2017) and Considerations Related to the Financing of African Union Peace Support Operations Mandated by the Security Council (S/2023/303)," May 1, 2023, <https://undocs.org/en/s/2023/303>.
- ⁷³ United Nations, "Revised Estimates Relating to the Programme Budget for the Biennium 2018–2019 under Section 3, Political Affairs, and Section 5, Peacekeeping Operations, and the Proposed Budget for the Support Account for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2018 to 30 June 2019 Related to the Peace and Security Reform: Report of the Secretary-General (A/72/772)," March 1, 2018, 15, <https://undocs.org/en/a/72/772>.
- ⁷⁴ Herman T. Salton, "Peacebuilding, Peacekeeping, and the 'Balance of Bureaucratic Power' in Kofi Annan's Secretariat: A Micro-History of Two United Nations Departments," *Peacebuilding*, March 26, 2024, 1–23, <https://doi.org/10.1080/21647259.2024.2331375>.
- ⁷⁵ Eugene Chen et al., "Managing Opportunities, Challenges, and Expectations for the New Agenda for Peace, *NYU Center on International Cooperation*, May 17, 2023, <https://cic.nyu.edu/resources/managing-opportunities-challenges-and-expectations-for-the-new-agenda-for-peace/>.
- ⁷⁶ Eugene Chen et al., "Managing Opportunities, Challenges, and Expectations for the New Agenda for Peace, *NYU Center on International Cooperation*, May 17, 2023, <https://cic.nyu.edu/resources/managing-opportunities-challenges-and-expectations-for-the-new-agenda-for-peace/>.
- ⁷⁷ Eugene Chen, "Easier Said than Done: Overcoming Coherence Challenges within the United Nations System," *NYU Center on International Cooperation*, September 2024, <https://cic.nyu.edu/resources/overcoming-coherence-challenges-within-the-un/>.
- ⁷⁸ United Nations, "Review of UN Integration: Final Report," March 2021.

-
- ⁷⁹ United Nations, "Transitions in United Nations Peace Operations: Report of the Secretary-General (S/2022/522)," June 29, 2022, <https://undocs.org/en/s/2022/522>.
- ⁸⁰ Katharina P. Coleman and Paul D. Williams, "Peace Operations Are What States Make of Them: Why Future Evolution Is More Likely than Extinction," *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (April 3, 2021): 241–55, <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1882802>.
- ⁸¹ Katharina P. Coleman and Paul D. Williams, "Peace Operations Are What States Make of Them: Why Future Evolution Is More Likely than Extinction," *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (April 3, 2021): 241–55, <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1882802>.
- ⁸² United Nations Office of Internal Oversight Services, "Evaluation of Resident Coordinator System Support to Enabling Coherent United Nations Policy Advice (IED-23-019)," December 20, 2023.
- ⁸³ United Nations Office of Internal Oversight Services, "Evaluation of Resident Coordinator System Support to Enabling Coherent United Nations Policy Advice (IED-23-019)," December 20, 2023.
- ⁸⁴ United Nations, "Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People (A/70/95-S/2015/446)," 10.
- ⁸⁵ International Peace Institute, "Prioritizing, Sequencing, and Streamlining UN Security Council Mandates: Taking Stock of Lessons Learned and Pathways Forward" (International Peace Institute, June 2024), <https://www.ipinst.org/2024/06/prioritizing-sequencing-streamlining-un-security-council-mandates-lessons-learned-pathways-forward>.
- ⁸⁶ International Peace Institute, "Prioritizing, Sequencing, and Streamlining UN Security Council Mandates: Taking Stock of Lessons Learned and Pathways Forward" (International Peace Institute, June 2024), <https://www.ipinst.org/2024/06/prioritizing-sequencing-streamlining-un-security-council-mandates-lessons-learned-pathways-forward>.
- ⁸⁷ Aditi Gorur and Madeline Velturo, "Prioritization and Sequencing by Peacekeepers: Leading from the Field" (Stimson Center, November 2020).
- ⁸⁸ Security Council Report, "Prioritisation and Sequencing of Council Mandates: Walking the Walk?" (Security Council Report, January 2020), <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/prioritisation-and-sequencing-of-council-mandates-walking-the-walk.php>.
- ⁸⁹ Kseniya Oksamytyna and Magnus Lundgren, "Decorating the 'Christmas Tree': The UN Security Council and the Secretariat's Recommendations on Peacekeeping Mandates," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 27, no. 2 (June 9, 2021): 226–50, <https://doi.org/10.1163/19426720-02702006>.
- ⁹⁰ Susan Allen and Amy Yuen, *Bargaining in the UN Security Council: Setting the Global Agenda*, 1st ed. (Oxford University Press, 2022), <https://doi.org/10.1093/oso/9780192849755.001.0001>.
- ⁹¹ Kieran Prendergast, "Recent Initiatives on Peace-Building: Note to the Secretary-General," November 13, 2001. Prendergast.
- ⁹² Chen and Coleman, "Reinvigorating UN Peacekeeping."
- ⁹³ Amy Yuen, "Negotiating Peacekeeping Consent: Information and Peace Outcomes," *Journal of Peace Research* 57, no. 2 (March 2020): 297–311, <https://doi.org/10.1177/0022343319861424>.
- ⁹⁴ United Nations, "Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group (A/65/747-S/2011/85)," February 22, 2011, <https://undocs.org/en/a/65/747>.
- ⁹⁵ United Nations, "Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group (A/65/747-S/2011/85)," February 22, 2011, <https://undocs.org/en/a/65/747>.
- ⁹⁶ Asha-Rose Migiro, "Internal Assessment of the Rule of Law Coordination and Resource Group," October 25, 2011.
- ⁹⁷ William J. Durch et al., "Independent Progress Review on the UN Global Focal Point for Police, Justice and Corrections" (Stimson Center, June 2014).
- ⁹⁸ Paige Arthur et al., "Review of the Global Focal Point for Police, Justice, and Corrections" (NYU Center on International Cooperation, August 2018), <https://www.undp.org/publications/2017-review-global-focal-point-police-justice-and-corrections>.
- ⁹⁹ United Nations, "Assessment of the Police Division: Report of the Secretary-General (A/74/223)," 25 July 2019, <https://undocs.org/en/A/74/223>.
- ¹⁰⁰ United Nations General Assembly, "Resolution 77/241. International Day of Police Cooperation" (2022), <https://undocs.org/en/a/res/77/241>.

¹⁰¹ United Nations, "Evaluation of the Organizational Culture in Peacekeeping Operations: Report of the Office of Internal Oversight Services (A/75/803)," March 8, 2021, <https://undocs.org/en/a/75/803>.

¹⁰² United Nations Office of Internal Oversight Services, "Evaluation of the Resident Coordinator System Contribution to Country-Level Programme Coherence (IED-21-016)," December 21, 2021.

¹⁰³ United Nations Office of Internal Oversight Services, "Evaluation of Resident Coordinator System Support to Enabling Coherent United Nations Policy Advice (IED-23-019)."

¹⁰⁴ Berdal and Sherman, "Adopting a Political Economy Lens."

¹⁰⁵ Chen and Coleman, "Reinvigorating UN Peacekeeping," 141.

¹⁰⁶ Eugene Chen and Flora McCrone, "Renewable Energy & the United Nations: A Green Spark for Peace in South Sudan" (Stimson Center, February 6, 2023), <https://www.stimson.org/2023/renewable-energy-and-the-united-nations-a-green-spark-for-peace-in-south-sudan/>.

¹⁰⁷ Brenda Shaffer, "Militaries Can't Transition to Renewable Energy," *Foreign Policy*, July 26, 2024, sec. Argument, <https://foreignpolicy.com/2024/07/26/military-energy-defense-renewable-oil-gas-transition-weapons/>.

¹⁰⁸ Eugene Chen, "How Can the UN Best Support Kenya's Mission to Haiti? Delay Provides Time to Reflect," *IPI Global Observatory* (blog), January 31, 2024, <https://theglobalobservatory.org/2024/01/how-can-the-un-best-support-kenyas-mission-to-haiti-delay-provides-time-to-reflect/>.