
Gérer les opérations de paix

Comment sortir de la boucle temporelle de la réforme des opérations de paix

Centre pour la Coopération Internationale (CIC)
New York University

Eugene Chen

Septembre 2025

**Center on
International
Cooperation**

 NYU | ARTS & SCIENCE

Sommaire

Résumé	3
1. Introduction	4
2. Enseignements tirés des précédentes initiatives de réforme	6
3. Une sélection de défis récurrents.....	12
4. Conclusion.....	35
Notes de fin	37

Remerciements

Ce rapport a été financé grâce à la générosité du ministère norvégien des Affaires étrangères. Sa traduction en français a été réalisée grâce au soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées français.

Mes remerciements vont également à Céline Monnier et à Sophie Rutenbar pour leurs contributions et leur soutien. Symphony Chau et Thibault Chareton ont apporté leur soutien éditorial.

À 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 associant 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, 2025.

Résumé

Les opérations de paix des Nations Unies font actuellement face à une crise de confiance. Aucune mission d'envergure n'a été lancée depuis plus d'une décennie, les missions existantes peinent à mettre en œuvre leurs mandats, et les Nations Unies sont de plus en plus exclues des processus politiques. Bien que les divisions géopolitiques jouent un rôle, les structures, processus et mentalités sont également en cause. Malgré des tentatives de réforme successives, les défis identifiés dans le cadre de nombreuses études menées au cours des dernières décennies persistent. Le présent rapport examine, dans un premier temps, les raisons de l'échec des précédentes initiatives de réformes, puis les quatre défis persistants affectant actuellement les opérations de paix (érosion de la primauté du politique, distinction entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, mandats standardisés et absence de véritable responsabilité quant aux performances des militaires et de la police) afin d'identifier les raisons pour lesquelles ces problèmes existent et les mesures concrètes que pourraient prendre les États membres et le Secrétariat pour les surmonter.

1. Introduction

Au cours de près de huit décennies, les Nations Unies se sont révélées être des outils importants pour soutenir la résolution pacifique des conflits et préserver la paix et la sécurité internationales.¹ Or, aujourd'hui, les opérations de paix sont affectées par une crise de confiance. Aucune mission d'envergure n'a été mise en place en plus d'une décennie ; les missions existantes peinent à mettre en œuvre leurs mandats et plusieurs d'entre elles ont été priées de partir ces dernières années par leur gouvernement hôte. Plus largement, les Nations Unies et leurs opérations de paix ont été peu à peu exclues du rétablissement de la paix et de la résolution politique des conflits.

Les Nations Unies avancent que la situation actuelle est, dans une large mesure, la conséquence d'une absence de soutien politique unifié aux opérations de paix.² Cependant, les études successives ont également mis en lumière des défis dans la manière dont les opérations de paix sont planifiées, déployées et gérées. En réaction, plusieurs séries de réformes ont été lancées au fil des ans, mais ces défis persistent, non seulement en raison des politiques intergouvernementales, mais aussi des structures, politiques et processus progressivement mis en place au sein du Secrétariat. Cette architecture qui sous-tend les opérations de paix contemporaines a été mise en place en grande partie au cours des périodes de croissance rapide des années 1990 et 2000, afin d'aider l'Organisation à gérer les pics d'activité liés à l'établissement et à l'expansion des missions. Le contexte politique et sécuritaire dans lequel s'inscrivent les opérations de paix est aujourd'hui très différent ; de plus, de nombreux besoins et présupposés qui ont conduit à la création de cette architecture ne sont plus valables.

Le présent rapport, deuxième d'une série de rapports sur l'avenir des opérations de paix des Nations Unies³, affirme que, bien que des études précédentes aient identifié des problèmes persistants auxquels font face les opérations de paix, la culture organisationnelle du Secrétariat a empêché l'élaboration des mesures nécessaires pour les surmonter. Le présent rapport commence par une présentation générale des études antérieures menées sur les opérations de paix depuis la fin de la guerre froide, puis par une évaluation des raisons pour lesquelles les précédentes initiatives de réforme n'ont connu qu'un succès limité. Le rapport étudie ensuite plus en détail les causes sous-jacentes des problèmes dans plusieurs domaines essentiels, qui ont

été soulevés lors d'études précédentes et continuent de poser des défis aux opérations de paix contemporaines en dépit des tentatives de réformes successives. Dans chacun de ces domaines, plusieurs mesures susceptibles de traiter les causes sous-jacentes identifiées sont présentées au Secrétariat et aux États membres afin qu'ils les examinent.

2. Enseignements tirés des précédentes initiatives de réforme

Dans le cadre du Pacte pour l'avenir adopté en septembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a demandé au Secrétaire général de mener une étude sur « toutes les formes d'opérations de paix des Nations Unies, en tenant compte des enseignements tirés des processus de réforme antérieurs et en cours. » De nombreuses études ont été menées sur les opérations de paix depuis la fin de la guerre froide. Plusieurs de ces études ont donné lieu à des initiatives de réforme visant à mettre en œuvre les recommandations associées, bien que la nature, le niveau d'ambition et le degré de mise en œuvre aient varié.

2.1 Précédentes études sur les opérations de paix

La fin de la guerre froide a suscité un sentiment d'optimisme quant au rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La forte augmentation du nombre d'opérations de paix qui en est résulté a conduit à la fois à établir de nouvelles structures au sein du Secrétariat (Département des affaires politiques [DAP] et Département des opérations de maintien de la paix [DOMP]) et à publier, en 1992, le rapport majeur intitulé *Un Agenda pour la paix*, qui décrivait une vision expansive de l'engagement des Nations Unies dans les domaines de la diplomatie préventive, du rétablissement, du maintien et de la consolidation de la paix.⁴ Cependant, l'ambition et l'ampleur des opérations de paix menées dans l'immédiat après-guerre froide ont rapidement dépassé la capacité des Nations Unies à les mettre en œuvre. Les échecs rencontrés en Somalie, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine ont conduit à une contraction des opérations de paix, l'Organisation entreprenant alors un examen de conscience qui s'est reflété, en grande partie, dans le Supplément à l'Agenda pour la paix paru en 1995.⁵

Au cours des années suivantes, l'ONU a mis en place des politiques, des procédures, des mécanismes de financement et des structures au siège des Nations Unies (UNHQ) afin de planifier, déployer et gérer plus efficacement les opérations de paix,

préparant ainsi le terrain pour une deuxième vague d'opérations de paix des Nations Unies après la fin de la guerre froide. C'est dans ce contexte que le Secrétaire général, Kofi Annan, a convoqué un groupe d'experts de haut niveau présidé par Lakhdar Brahimi, dont le rapport, communément désigné sous le nom de rapport Brahimi, comportait un ensemble de recommandations relatives à la doctrine, au déploiement rapide et aux capacités des opérations de paix.⁶ Au cours des cinq années qui ont suivi le rapport Brahimi, l'expansion continue des opérations de paix a conduit à la réalisation d'une étude interne couvrant le personnel, la doctrine, les partenariats, les ressources et les structures⁷, qui a abouti non seulement au renforcement du DOMP et à la création du Département de l'appui aux missions (DAM) en 2007, mais aussi à la publication de la doctrine Capstone en 2008. Le Secrétaire général Annan a également proposé d'établir une nouvelle architecture de consolidation de la paix lors du sommet mondial de 2005⁸ et a poursuivi le renforcement du DAP en 2007 afin d'accroître sa capacité à exécuter des missions de diplomatie préventive et de bons offices, dont des missions de médiation.⁹

Bien avant le dixième anniversaire du rapport Brahimi, le DOMP et le DAM ont lancé l'initiative Nouvel horizon afin d'examiner les moyens de répondre aux défis récurrents des opérations de maintien de la paix. La stratégie mondiale d'appui sur le terrain de 2010 comprenait de nouveaux mécanismes et mesures visant à soutenir le déploiement rapide et à améliorer les modalités d'appui aux missions.¹⁰ Les missions politiques spéciales étant exclues de plusieurs de ces mesures, le Secrétariat a proposé, en 2011, des mesures alternatives pour améliorer le soutien à ces missions.¹¹ L'incapacité des États membres à parvenir à un accord sur ces propositions a conduit à l'inscription d'un nouveau point à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, portant sur l'examen complet des missions politiques spéciales et l'obligation de présenter un rapport annuel à compter de 2013. Parallèlement, la prise de conscience croissante du manque de souplesse des processus internes des Nations Unies a conduit le Secrétaire général, Ban Ki-moon, à convoquer un groupe consultatif de haut niveau qui a formulé une série de recommandations visant à renforcer l'appropriation nationale, à améliorer les partenariats, à utiliser plus efficacement l'expertise disponible dans l'ensemble du système des Nations Unies et à accroître la flexibilité des réponses des Nations Unies.¹² Le Point focal mondial pour l'état de droit, créé en 2012, a été le projet pilote d'une série de points focaux thématiques travaillant au-delà des frontières institutionnelles, proposés par le groupe consultatif de haut niveau.

Les opérations de paix ont continué de se développer, rendant encore plus évidents de nombreux défis persistants, ce qui a incité le Secrétaire général, Ban Ki-moon, à nommer en 2014 un groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (HIPPO). Le rapport de l'HIPPO, publié l'année suivante, a identifié quatre changements essentiels pour les opérations de paix :

- (1) Garantir la primauté du politique ;
- (2) Utiliser toute la gamme des opérations de paix de manière flexible afin de répondre à l'évolution des besoins sur le terrain ;
- (3) Renforcer les partenariats mondiaux et régionaux ; et
- (4) Faire en sorte que les systèmes et structures des Nations Unies soient davantage centrés sur le terrain et sur les populations.

Le groupe a également appelé à restructurer l'architecture de paix et de sécurité du Secrétariat et à moderniser le cadre administratif des opérations de paix.¹³ Une réorganisation des départements concernés au Siège a été entreprise au cours du premier mandat du Secrétaire général, António Guterres, dans le cadre de la réforme de la gestion¹⁴ et de la restructuration de l'architecture de paix et de sécurité,¹⁵. Elle est entrée en vigueur en 2019.

La réorganisation de l'architecture de paix et de sécurité en 2019 s'est toutefois avérée beaucoup moins ambitieuse en pratique que ce qui était présenté sur le papier. Ian Martin, un membre de l'HIPPO, a noté que « les rivalités héritées du DOMP et du DAP, qui se sont perpétuées dans la nouvelle structure, n'ont pas encore été complètement surmontées. De nombreuses occasions d'adopter des approches communes pour toutes les opérations de paix continuent d'être manquées. »¹⁶ En effet, il y a eu peu de changements dans la pratique, si ce n'est le transfert du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) dans le DAP afin de créer le nouveau Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DAPCP). Malgré toute la publicité qui lui a été faite, la « structure politico-opérationnelle » unique partagée par le DAPCP et le DOP représente un changement bien moins important en pratique qu'il n'y paraît sur le papier. Les bureaux de l'ancien DAP et les équipes opérationnelles intégrées de l'ancien DOMP n'ont pas été fusionnés ni reconfigurés, et ils continuent à rendre des comptes uniquement soit au DAPCP soit au DOP, respectivement.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont atteint un niveau record en 2015, tant en termes d'effectifs déployés que de ressources totales nécessaires, qui ont culminé à 8,3 milliards de dollars. La dernière grande opération de paix multidimensionnelle, en République centrafricaine, a été mise en place en 2014. Par

la suite, plusieurs grandes opérations de paix ont pris fin ou ont commencé à se retirer, certaines à la demande de leur gouvernement hôte. Les études menées ou commandées par le Secrétariat depuis ce tournant, dont le Nouvel Agenda pour la paix¹⁷ et une étude sur l'avenir du maintien de la paix¹⁸ commandée par le DOP (qui a succédé au DOMP), affirment que les opérations de paix restent un outil flexible pour répondre à un ensemble de défis et que les principaux obstacles à leur efficacité sont l'intensification de la compétition géopolitique et l'absence de soutien politique unifié aux missions. En guise d'alternative aux opérations de maintien de la paix, le Conseil de sécurité a eu de plus en plus recours aux missions politiques spéciales, notamment pour les activités de surveillance auparavant principalement assurées par les opérations de maintien de la paix. Les missions politiques spéciales ont atteint leur apogée en 2023, avec 768,3 millions de dollars alloués, mais connaissent aujourd'hui aussi une période de contraction. Nombre de défis qui affectent les opérations de maintien de la paix affectent aussi ces missions, et plusieurs gouvernements hôtes ont récemment demandé la fermeture de missions dans leur pays.

2.2 Réflexions sur les études passées

Chacune de ces études a mis en évidence des lacunes et des enseignements tirés, à partir desquels le Secrétariat a élaboré des propositions soumises à l'examen des États membres, même si la nature, le niveau d'ambition et le degré de suivi au sein du Secrétariat ont été pour le moins inégaux. Il s'ensuit que maintes recommandations issues d'études précédentes n'ont toujours pas été mises en œuvre, malgré le lancement de plusieurs initiatives de réforme visant à résoudre les problèmes identifiés. L'absence de progrès n'est pas nécessairement le résultat d'un obstructionnisme délibéré de la part de certains membres du personnel du Secrétariat. Elle est plutôt la conséquence du système d'intérêts et d'incitations que les politiques, procédures et structures mises en place au fil du temps ont fait émerger.

Ce système se manifeste notamment par l'autocensure, un phénomène qui a plusieurs causes. Les différents départements et missions du Secrétariat pratiquent l'autolégitimation (l'identification à des récits, des principes et des normes), qui contribue à définir leur culture organisationnelle, à favoriser la camaraderie et à renforcer le sentiment de légitimité de leurs activités. Parmi les entités du pilier Paix et sécurité, l'autolégitimation découle en grande partie de trois caractéristiques distinctes : la nature multilatérale et l'impartialité de leurs activités, le fondement

normatif de leurs travaux et la spécialisation qu'elles représentent. Toutefois, ces pratiques permettent également à ces entités de justifier, d'excuser ou de rejeter les situations où leurs efforts sont remis en question.¹⁹ Elles peuvent donc avoir des « conséquences négatives comme l'immobilisme, la résistance au changement et l'absence d'innovation. »²⁰ Les entités des Nations Unies pratiquent donc l'autocensure comme moyen d'autoprotection, y compris en tentant de rejeter la responsabilité de leurs lacunes, de préserver leur identité ou d'éviter de nuire à leur réputation.²¹

Ce type d'autocensure et de suppression des critiques internes a des conséquences opérationnelles. Il entrave l'apprentissage institutionnel, ce qui empêche le Secrétariat d'adopter les changements d'approche nécessaires pour s'adapter à l'évolution des circonstances.²² En conséquence, les études menées en interne par les Nations Unies se concentrent généralement sur des améliorations incrémentielles, comme dans le cas de l'Action pour le maintien de la paix, ou sur les mesures et engagements que doivent prendre les États membres. Elles évitent les critiques majeures à l'égard des structures et des approches existantes et ne formulent donc que rarement des recommandations concernant les changements nécessaires au sein du Secrétariat.²³ Cela signifie aussi que les études externes ou indépendantes seront probablement plus critiques à l'égard des approches du Secrétariat que celles menées en interne. C'est pour cette raison que l'étude menée par l'HIPPO reste pertinente, étant donné que nombre de recommandations contenues dans son rapport auraient pu être difficilement formulées au sein du Secrétariat. Malgré cela, de nombreuses recommandations essentielles de l'HIPPO sont restées lettre morte.

Mais des progrès sont possibles, malgré la résistance naturelle au changement, notamment si le Secrétaire général fait preuve d'une forte autorité et si les États membres exercent des pressions pour contrecarrer les intérêts et incitations qui renforcent le statu quo au sein du Secrétariat. Le rapport de l'HIPPO fournit également des exemples à ce sujet. Parmi les quatre changements essentiels mis en avant, des progrès ont été réalisés sur deux d'entre eux grâce au soutien des États membres et à l'autorité du Secrétaire général. La signature du Cadre conjoint ONU-UA pour un partenariat renforcé dans le domaine de la paix et de la sécurité en 2017 et l'adoption de la résolution 2719 du Conseil de sécurité en 2023 constituent des étapes symboliques importantes dans l'évolution de la relation entre les deux organisations, même si le cadre financier autorisé par la résolution 2719 sera difficile à mettre en œuvre de manière à répondre aux exigences de toutes les parties prenantes.²⁴ Et, du moins sur le papier, le système de délégation de pouvoirs de 2019

a renforcé les capacités sur le terrain en alignant la responsabilité de la mise en œuvre du mandat sur le pouvoir de gestion des ressources avec les chefs de mission. Mais comme de nombreuses structures au siège et leurs effectifs et méthodes de travail associés, n'ont pas été modifiés à la suite des réformes, le plein potentiel de ces changements n'a pas été réalisé, et, à bien des égards, les anciennes manières de travailler ont persisté obstinément.²⁵

3. Une sélection de défis récurrents

Les progrès tardent à se concrétiser dans la mise en œuvre de plusieurs recommandations du rapport de l'HIPPO et d'autres études, notamment en ce qui concerne la primauté du politique, l'utilisation de l'ensemble de la gamme des opérations de paix, le dépassement des mandats standardisés et la garantie d'une responsabilité significative quant aux performances des contingents.

3.1 Primauté du politique

L'un des principaux changements préconisés par l'HIPPO consistait à faire du politique le guide de la conception et de la mise en œuvre des opérations de paix. L'HIPPO avait souligné que, lorsqu'une opération de paix était déployée, les Nations Unies devaient diriger ou jouer un rôle de premier plan dans les efforts politiques et que, « sans rôle majeur dans le soutien au processus de paix, le succès d'une mission des Nations Unies pourrait être compromis. »

3.1.1 Le problème

Il n'y a pas de solution purement militaire à un conflit, et la victoire sur le champ de bataille ne conduit pas nécessairement à une paix durable.²⁶ Pour les opérations de maintien de la paix en particulier, il est difficile, en raison du large éventail de tâches confiées aux missions dans le cadre de leur mandat et de l'accent mis sur la protection physique dans la mise en œuvre des mandats de protection des civils, de se concentrer sur la résolution politique du conflit. Jean Arnault, membre de l'HIPPO, a expliqué que l'appel à la « primauté du politique » visait à contrer la « primauté du militaire » en vigueur dans le règlement des conflits. Il a noté que les grandes missions de maintien de la paix étaient désormais « presque entièrement déconnectées de tout processus politique » et que le « Conseil de sécurité était de plus en plus favorable à une « protection des civils » par la force comme un élément central du mandat des missions de maintien de la paix. Or, il le faisait sans un effort correspondant pour trouver des solutions politiques à long terme qui pourraient rendre la protection des civils effective et durable. »²⁷ En effet, les opérations de paix des Nations Unies ont été de plus écartées, avec le temps, des processus politiques au cours de la décennie qui a suivi la publication du rapport de l'HIPPO, la Libye (2011), la Syrie (2012) et le Yémen (2012) étant les exemples les plus récents de contextes

dans lesquels un rôle politique de premier plan a été accordé aux Nations Unies.²⁸ Dans de nombreux cas, les missions sont maintenant déployées dans des contextes où une organisation régionale ou un État joue le rôle de médiateur, ou où un processus politique crédible fait défaut.

3.1.2 Analyse

Les missions ne manquent ni d'expertise ni de capacité pour soutenir les processus politiques. Une évaluation réalisée par le Bureau des services de contrôle interne a conclu que « les analyses fournies par la composante affaires politiques des missions étaient globalement de bonne qualité » et que « les parties prenantes et le personnel ont généralement évalué ces analyses de manière positive, y compris en ce qui concerne les délais ». Toutefois, « l'évaluation des documents d'analyse politique a permis d'identifier quelques exemples, peu nombreux, dans lesquels ceux-ci semblaient contribuer directement à une décision stratégique en matière d'engagement politique ayant abouti à un résultat positif », et « il était moins évident de déterminer dans quelle mesure les analyses correspondaient à l'une des principales fonctions des composantes affaires politiques des missions, à savoir l'élaboration de stratégies visant à aider les parties en conflit à résoudre leurs différends »²⁹ Le problème réside donc moins dans la capacité ou la volonté des missions à s'engager que dans la question de savoir si le positionnement de la mission lui permet de le faire efficacement.

Les États membres ont embrassé la rhétorique de la primauté du politique et en ont affirmé l'importance dans de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale adoptées depuis la publication du rapport de l'HIPPO. Dans le même temps, cependant, les décisions prises par les États membres ont empêché les opérations de maintien de la paix de mettre en pratique la primauté du politique. Au cours de la décennie passée, le Conseil de sécurité a indiqué que les missions devaient accorder la priorité à la protection physique des civils « menacés de violences physiques », en grande partie en raison d'incidents très médiatisés au cours desquels les missions de maintien de la paix n'ont pas réagi lorsque des civils ont été attaqués.³⁰ La priorité accordée à la protection physique a non seulement entraîné la marginalisation d'autres approches de la protection des civils, à savoir la protection par l'engagement et la mise en place d'un environnement protecteur, mais a aussi servi de cheval de Troie à la militarisation du maintien de la paix et à sa métamorphose en action de stabilisation.

Au fil des ans, plusieurs opérations de maintien de la paix ont été désignées par le Conseil de sécurité comme des missions de « stabilisation ». Bien qu'il n'y ait aucune

définition officielle de ce terme, ces missions ont plusieurs caractéristiques en commun, dont le fait qu'elles (1) sont déployées dans des contextes où un conflit violent est en cours et où il n'y a pas de stratégie politique crédible ou suffisante pour résoudre ce conflit, (2) qu'elles soutiennent le gouvernement hôte dans ses efforts d'extension de l'autorité de l'État, (3) qu'elles mènent des opérations conjointes et des activités de développement capacitaire avec les forces de sécurité de l'État hôte et (4) qu'elles sont censées faire usage de la force contre les groupes armés qui constituent une menace pour la population civile et le gouvernement hôte.³¹ En conséquence, les opérations de maintien de la paix sont devenues de plus en plus axées sur la sécurité, au point que leur objectif principal est désormais la poursuite d'objectifs militaires (la défaite des groupes armés) au détriment des solutions politiques, ce qui inquiète de nombreux praticiens.³² Cependant, l'accent mis sur le recours à la force militaire pour écraser des adversaires ne tient pas compte des limites de la seule force.³³ Au lieu de favoriser les solutions politiques et de s'attaquer aux causes profondes des conflits violents, le déploiement de missions de stabilisation réduit également l'incitation du gouvernement hôte à engager le dialogue avec les groupes d'opposition, en raison de la stabilité qu'elles apportent, favorise les tendances autoritaires en renforçant les capacités du gouvernement en matière de sécurité et rend plus difficile le retrait d'une mission, en raison de la probabilité réduite de vaincre définitivement l'insurrection.³⁴ La stabilisation détourne donc les opérations de paix de l'après-guerre froide de leurs missions, qui, à l'origine, consistaient à faciliter le rétablissement et la consolidation de la paix, pour en faire des instruments de paix illibérale.

Ce recentrage sur la stabilisation a été rendu possible par les membres occidentaux du Conseil de sécurité qui se sont désintéressés des activités coûteuses et à long terme de reconstruction nationale après les expériences vécues en Afghanistan et en Irak,³⁵ par les gouvernements hôtes qui recherchent des déploiements multilatéraux pour assurer la sécurité du régime,³⁶ et par les pays contributeurs de troupes prêts à mener des opérations cinétiques.³⁷ Le Secrétariat s'est également rendu complice, car, malgré une opposition initiale au flou entre maintien de la paix, imposition de la paix et contre-terrorisme, il a légitimé la sécurisation du maintien de la paix en insistant sur le fait que la stabilisation restait conforme aux trois principes du maintien de la paix, bien que les forces de maintien de la paix chargées de la stabilisation ne soient plus impartiales, qu'elles recherchent principalement le consentement du gouvernement hôte et qu'elles soient encouragées à faire usage de la force de manière proactive.

Face à la baisse de confiance dans les opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général, au lieu de s'attaquer aux problèmes soulevés par la doctrine contemporaine en matière de maintien de la paix, a appelé « à une nouvelle génération de missions d'imposition de la paix et d'opérations antiterroristes menées par des forces régionales, avec un financement garanti et prévisible. »³⁸ Non seulement ce positionnement exacerbe le détournement de la primauté du politique, dans la mesure où il marque un retrait délibéré des Nations Unies du rôle central qu'elles jouaient en matière de facilitation du rétablissement de la paix, mais il relègue aussi les Nations Unies dans le rôle de bailleur de fonds et de fournisseur de soutien logistique à des forces non onusiennes. Nulle part cela n'est plus clairement illustré qu'en Somalie, où le Secrétariat a acquiescé à la fois à la demande de retirer sa mission politique spéciale et à celle de financer une mission de l'Union africaine dont les chances de succès sont très discutables.³⁹

3.1.3 Recommandations

Les principes du maintien de la paix ne constituent pas des limitations arbitraires du rôle des opérations de paix des Nations Unies. Bien au contraire, ils doivent être considérés comme des conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour garantir le succès des opérations de paix des Nations Unies dans la gestion et la résolution des conflits violents. Aucun autre acteur n'a la même responsabilité ou la même légitimité que les Nations Unies, ni le même potentiel pour agir en tant que médiateur objectif et impartial dans un différend, et les Nations Unies ne doivent pas gaspiller cette légitimité en compromettant leur propre impartialité.

Les États membres, ainsi que le Secrétariat, devraient reconnaître le rôle important que jouent les opérations de paix dans le rétablissement de la paix, plutôt que de les traiter comme des activités distinctes. Dans le Pacte pour l'avenir, l'Assemblée générale a exhorté le Secrétaire général à « utiliser activement les bons offices du Secrétaire général et à garantir que les Nations Unies sont convenablement équipées pour diriger et soutenir la médiation. »⁴⁰ L'étude en cours sur les opérations de paix demandée par le Pacte doit reconnaître que les opérations de maintien de la paix, en tentant de répondre aux crises et en poursuivant le but louable de protéger davantage les civils de la violence physique, ont sapé la primauté du politique et ont rendu plus difficile la résolution des conflits violents. Les opérations de paix des Nations Unies doivent de nouveau se concentrer sur la promotion et la facilitation de processus politiques crédibles pour résoudre les conflits violents.

Les États membres et le Secrétariat devraient éviter le piège consistant à se concentrer sur des défis sécuritaires de court terme et chercher, au contraire, à utiliser les outils dont disposent les opérations de paix des Nations Unies pour soutenir ou permettre un processus politique crédible. La protection des civils ne devrait pas être considérée uniquement dans le contexte de la protection physique (niveau II) ; l'accent doit plutôt être mis sur la protection par le dialogue et l'engagement (niveau I) et sur la mise en place d'un environnement protecteur (niveau III). Et lorsqu'elles examinent les demandes d'appui à des forces non onusiennes, les Nations Unies devraient veiller à ce que tout soutien opérationnel soit fourni dans le cadre d'une stratégie politique visant à résoudre le conflit ; cela est nécessaire à la fois pour atténuer le risque qu'une intervention militarisée ne contribue à exacerber les causes profondes du conflit et pour éviter les pertes humaines et financières sans fin qu'entraîne une opération axée sur la réponse aux symptômes violents du conflit.

3.2 Le spectre complet des opérations de paix

L'HIPPO a également souligné la nécessité pour les Nations Unies de rompre avec les distinctions bien établies et souvent arbitraires entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, qui se sont développées depuis les années 1990, afin d'apporter des réponses adaptées s'appuyant sur l'ensemble des opérations de paix.

3.2.1 Le problème

Ian Martin, un membre de l'HIPPO, a expliqué que le groupe d'experts insistait pour « échapper à la bifurcation en matière de planification, de gestion et de financement entre les opérations de maintien de la paix et les grandes missions politiques spéciales sur le terrain [afin] de permettre aux Nations Unies de mener à bien et d'adapter des missions plus adaptées au lieu d'être limitées par des mentalités et des bureaucraties enclines à suivre des modèles.”⁴¹

Actuellement, l'accès d'une mission à certaines capacités ou ressources dépend du fait qu'il s'agisse d'une opération de maintien de la paix ou d'une mission politique spéciale, plutôt que des besoins opérationnels de la mission. Certaines de ces restrictions résultent des décisions des États membres, notamment le fait que seules les opérations de maintien de la paix ont un accès illimité aux capacités d'appui du Siège financées par le compte d'appui, au Fonds de réserve pour le maintien de la paix pour le démarrage des missions ou comme source de liquidités, et aux

dispositions des règles et règlements financiers relatifs aux cessions des actifs lors de la liquidation des opérations de maintien de la paix. D'autres distinctions reposent sur des mentalité bien ancrées au sein du Secrétariat plus que sur des restrictions intergouvernementales comme le fait que les contingents en uniforme (autres que les unités de gardes), les structures telles que les centres conjoints d'opérations et les centres conjoints d'analyse des missions, ainsi que le financement des activités programmatiques et des projets à effets rapides ne sont généralement disponibles que pour les opérations de maintien de la paix, alors même qu'ils pourraient être utiles dans le cadre des missions politiques spéciales.⁴²

Ces limitations posent des défis pratiques pour les missions politiques spéciales. Lors du démarrage et de la reconfiguration d'une mission, par exemple, les missions politiques spéciales ne peuvent bénéficier que d'un plafond d'engagement de 10 millions de dollars au titre du « mécanisme des dépenses imprévues et extraordinaires » prévu dans le budget ordinaire avant l'allocation des fonds par l'Assemblée générale, et ce, en dépit du fait que les grandes missions politiques spéciales sur le terrain peuvent avoir des budgets annuels excédant 100 millions de dollars. Par comparaison, les opérations de maintien de la paix peuvent utiliser 100 millions de dollars du solde disponible du Fonds de réserve pour le maintien de la paix pour couvrir les dépenses et les besoins en capital avant l'octroi d'un crédit. La différence ne réside pas seulement dans le niveau de l'autorisation d'engagement, mais aussi dans le fait que les comptes spéciaux de maintien de la paix peuvent avoir accès aux liquidités du Fonds de réserve pour le maintien de la paix, tandis que les missions politiques spéciales n'ont pas accès à des liquidités pour s'acquitter des obligations qu'elles contractent au titre de l'autorisation d'engagement. L'utilisation des UEE aggrave donc davantage la situation déjà tendue en matière de liquidités du budget ordinaire. Et au cours de la réduction et de la liquidation des missions, les règlements financiers autorisent le redéploiement des biens provenant de la liquidation des opérations de maintien de la paix vers d'autres activités des Nations Unies financées par des contributions statutaires, tandis que, dans le cas des missions politiques spéciales, le transfert des biens doit s'effectuer sur la base du recouvrement des dépenses.

Les barrières budgétaires entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales affectent également le soutien des opérations de paix, créant à la fois des défis d'ordre conceptuel et opérationnel. Par exemple, le compte d'appui a été créé au début des années 1990 afin de financer les fonctions du Siège qui soutiennent les opérations de maintien de la paix, notamment la plupart des activités du DOMP et du DAM, ainsi que les capacités d'autres départements tels que

le Département de la gestion (qui est aujourd'hui le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité), le Bureau des affaires juridiques et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, mais aucune pour le DAP. Cela a suscité un certain ressentiment car, au fil du temps, il est devenu bien plus facile d'obtenir des ressources, dont du personnel, grâce au compte d'appui que grâce au budget ordinaire. Étant donné que l'Assemblée générale n'a pas encore statué sur les propositions initialement présentées en 2011 par le Secrétaire général concernant le soutien des missions politiques spéciales, le Secrétariat a été contraint d'adopter des arrangements ad hoc pour répondre aux besoins de soutien de ces missions. Au fil des décennies, il est devenu de plus en plus difficile de maintenir une distinction claire entre les activités financées par le budget ordinaire et celles financées par les opérations de maintien de la paix au Siège. Dans la pratique, les ressources du compte d'appui soutiennent régulièrement les missions politiques spéciales, car il est impossible de créer des capacités supplémentaires spécifiquement destinées à soutenir ces missions dans le cadre du budget ordinaire en période de restrictions budgétaires. De plus, la raison pour laquelle certains postes sont financés par le compte d'appui plutôt que par le budget ordinaire est devenue de plus en plus difficile à justifier ces dernières années, notamment après les réformes de 2019 qui ont non seulement créé des capacités partagées dans le pilier Paix et sécurité, mais aussi réorganisé le DAM, un département principalement financé par le compte d'appui pour fournir un soutien administratif et logistique aux opérations de paix, en Département de l'appui opérationnel (DOS), un département dont le champ de compétence couvre toutes les activités du Secrétariat.

3.2.2 Analyse

La distinction entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales trouve son origine dans les pratiques budgétaires. Lorsque les Nations Unies ont été initialement créées, elles disposaient d'un budget-programme unique (« le budget ordinaire ») couvrant l'ensemble des activités menées par le Secrétariat. Mais c'est à partir de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) en 1956 que les Nations Unies se sont mises à créer des comptes spéciaux distincts du budget ordinaire pour financer des missions à grande échelle, car la complexité et l'ampleur de leurs besoins en ressources excédaient largement celles de toutes les autres activités financées par le budget ordinaire. Les activités politiques, de paix et de sécurité de moindre envergure, dont les opérations de maintien de la paix plus anciennes, telles que l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) et le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (GOMNUIP), ainsi que les envoyés spéciaux, les missions d'enquête et les

bons offices politiques, ont continué d'être financés par le budget ordinaire. Après la fin de la guerre froide, le terme « mission politique spéciale » est devenu le terme couramment employé pour désigner les activités politiques, de paix et de sécurité autres que les opérations de maintien de la paix (c.-à-d. ONUST et GOMNUIP) financées par le budget ordinaire.

Les différences budgétaires découlant de différences dans les besoins opérationnels ne constituent toutefois pas le seul moyen d'établir une typologie des opérations de paix des Nations Unies ; elles peuvent également être regroupées différemment, notamment en fonction de l'instance qui les a créées (p. ex. l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité ou le Secrétaire général), du barème des quotes-parts applicable ou du département chef de file (p. ex. le DAPCP ou le DOP). Malgré les origines opérationnelles et budgétaires de la distinction entre les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, ces autres considérations se sont ajoutées à la conception traditionnelle des différents types de missions. Par exemple, on suppose que les opérations de maintien de la paix ne peuvent être mises en place que par le Conseil de sécurité, alors qu'en réalité l'Assemblée générale a déjà mis en place plusieurs opérations de maintien de la paix par le passé, notamment la FUNU, première mission armée de maintien de la paix, et l'Autorité exécutive intérimaire des Nations Unies, première mission d'administration intérimaire. On suppose également que les dépenses de toutes les opérations de maintien de la paix doivent être évaluées selon le barème des quotes-parts pour le maintien de la paix, en vertu duquel les membres permanents du Conseil de sécurité assument une part plus importante des coûts, alors qu'en réalité les opérations de maintien de la paix ont été financées par divers moyens, notamment le budget ordinaire (comme dans le cas de l'ONUST et du GOMNUIP), et par des contributions volontaires (comme dans le cas de la Force intérimaire des Nations Unies à Chypre, jusqu'en 1993). Et on suppose souvent que le DAPCP est automatiquement le département chef de file pour toutes les missions politiques spéciales et que le DOP est automatiquement le département chef de file pour toutes les opérations de maintien de la paix, alors qu'en réalité, ce n'est ni ce que le Secrétaire général a proposé, ni ce que l'Assemblée générale a approuvé. En effet, lorsque le système des départements-chefs de file a été mis en place sous Kofi Annan, les missions ont été attribuées en fonction de leurs besoins opérationnels, ce qui explique que les missions politiques spéciales, complexes et de grande envergure, dont la Mission actuelle d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, aient été initialement attribuées au DOMP.

Ces distinctions créent des incitations politiques et bureaucratiques à promouvoir la mise en place de missions sous la forme d'opérations de maintien de la paix ou de

missions politiques spéciales, pour des raisons sans rapport avec le conflit qui a donné lieu à leur déploiement, et en décalage avec leurs besoins opérationnels. Ce qui, à l'origine, était une approche différente pour refléter les besoins en ressources dans les budgets est à présent une ligne de fracture qui sépare deux régimes totalement différents ayant une approche différente en matière de planification, de mandat, de budgétisation, de financement, de dotation en personnel, de gestion et de compte rendu au Siège pour des missions mettant en œuvre un ensemble de mandats qui se chevauchent et sont déployées dans des contextes similaires. L'HIPPO a reconnu que la conception de plus en plus rigide des opérations de paix comme étant divisées entre missions politiques spéciales et opérations de maintien de la paix ne limitait pas seulement la gamme d'outils dont pouvaient disposer les Nations Unies pour gérer et résoudre les conflits, mais avait aussi des effets opérationnels négatifs sur le terrain et ne faisait qu'aggraver les rivalités entre départements. Il a donc proposé d'éliminer la distinction budgétaire existante, à l'origine, entre les deux types d'activités en appelant à créer un compte unique pour les opérations de paix couvrant à la fois les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix, ainsi que leurs besoins de soutien associés au niveau du Siège (voir « proposition de l'HIPPO » à la Figure 1, page suivante). Cependant, cette proposition était vouée à l'échec dès le départ, car l'HIPPO ne tenait pas compte des considérations intergouvernementales. Bien que l'HIPPO n'ait pas précisé quel barème des quotes-parts serait appliqué à un tel compte, les États membres ont supposé que le barème du maintien de la paix serait utilisé, ce qui a suscité l'opposition des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, qui auraient dû payer un montant plus élevé que dans le cadre du statu quo.

3.1.3 Recommandations

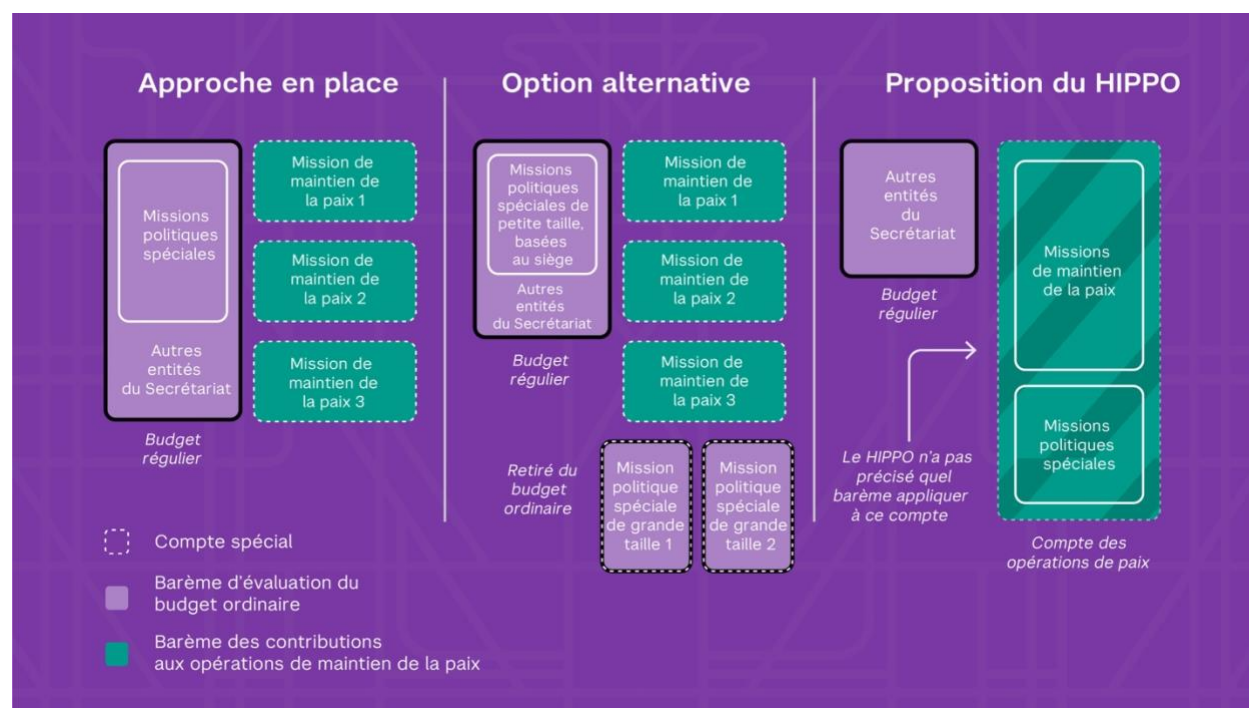
Pour éliminer les obstacles au spectre complet des opérations de paix, il faut mettre fin aux différences arbitraires qui sont apparues au fil du temps dans la manière dont les budgets des différents types d'opérations de paix sont préparés, présentés et gérés, mais sans franchir les lignes rouges des principales parties prenantes.

Au lieu de la recommandation de l'HIPPO visant à créer un compte spécial unique pour toutes les opérations de paix, **une approche à envisager consiste à créer des comptes spéciaux pour toutes les opérations sur le terrain, sans modifier le barème des quotes-parts applicable à chaque opération** (voir « proposition alternative » à la Figure 1).⁴³

Les missions de maintien de la paix (c.-à-d. ONUST et GOMNUIP) et les missions politiques spéciales de plus grande envergure sur le terrain devraient être

transférées du budget ordinaire vers des comptes spéciaux. Afin d'éviter toute incidence sur les contributions des États membres, le barème des quotes-parts du budget ordinaire pourra être appliqué aux comptes spéciaux des missions actuellement financées par le budget ordinaire.

Figure 1 : Comptes spéciaux pour toutes les opérations de paix



Si les missions politiques spéciales sur le terrain ne font plus partie du budget ordinaire, les obstacles techniques à l'accès aux mesures de démarrage, de trésorerie et de liquidation dont bénéficient actuellement les opérations de maintien de la paix disparaîtront. Les **restrictions actuellement en place, qui limitent l'accès aux mesures de démarrage, de liquidation et de trésorerie, devraient être adaptées afin de pouvoir être utilisées dans toutes les opérations de paix financées par des comptes spéciaux, plutôt que d'être limitées aux opérations de maintien de la paix.** Parallèlement à ce changement des critères d'éligibilité, certains changements de nomenclature, tels que le renommage du Fonds de réserve pour le maintien de la paix en Fonds de réserve pour les opérations de paix, seraient pertinents. Étant donné que les mesures de démarrage et de trésorerie de la mission impliquent toutes un remboursement une fois les contributions reçues, il n'y aurait aucun risque que les fonds évalués selon le barème des quotes-parts pour le maintien de la paix soient utilisés pour subventionner des activités évaluées selon le barème des quotes-parts ordinaire.

Pour résoudre le problème fondamental à l'origine de la bifurcation persistante des opérations de paix, les États membres devraient prendre des décisions sur la manière dont les missions sont soutenues en fonction de leurs besoins opérationnels plutôt que selon le barème des contributions applicable. Pour les opérations de paix, la forme devrait épouser la fonction plutôt que la méthode de financement. Afin de dissocier les questions de modalités de financement des décisions relatives au mandat et au département chef de file, les États membres devraient adopter une approche plus objective pour déterminer le barème des quotes-parts applicables. Une approche logique consisterait à décider que le barème des quotes-parts du budget ordinaire s'applique à toutes les missions futures mandatées par l'Assemblée générale et que le « barème pour le maintien de la paix » s'applique à toutes les missions mandatées par le Conseil de sécurité. Cette approche tiendrait compte du fait que, selon le barème des quotes-parts pour le maintien de la paix, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité supportent une part plus importante des coûts en raison de leurs responsabilités particulières en matière de maintien de la paix et de la sécurité, conformément à la résolution 1874 de l'Assemblée générale (S-IV).

Plusieurs des modifications proposées concernant le démarrage et la liquidation des missions nécessiteraient des amendements aux règles et aux règlements financiers des Nations Unies. Toutefois, au lieu de se contenter de mettre à jour les règles pour que les mesures de démarrage et de liquidation s'appliquent non seulement aux opérations de maintien de la paix, mais aussi à toutes les activités financées par des comptes spéciaux, **les États membres et le Secrétariat devraient également saisir cette occasion pour actualiser les règles et les règlements financiers afin de tenir compte des évolutions survenues depuis leur mise en place.** Par exemple, lorsque les dispositions relatives à la cession des actifs destinés aux opérations de maintien de la paix sont entrées en vigueur en 2003, le maintien de la paix connaissait une période de croissance rapide. Il est donc compréhensible que ces dispositions aient privilégié le transfert de matériel à d'autres opérations de maintien de la paix ou son stockage dans la réserve des Nations Unies à Brindisi, en Italie, en vue de futures missions de maintien de la paix. Cependant, plus de dix ans se sont écoulés depuis la mise en place de la dernière opération de maintien de la paix, et les missions ont été progressivement réduites et fermées au cours de la dernière décennie, souvent sans qu'aucune ne prenne la relève. **L'Assemblée générale devrait donc amender les règlements financiers afin d'autoriser le transfert, et non la vente, de matériel à l'équipe de pays des Nations Unies, souvent chargée de poursuivre les travaux de consolidation de la paix des missions, mais disposant de ressources bien moindres. De plus, la possibilité de donner des biens à des communautés locales**

et à des pays hôtes ne devrait pas être retenue comme option de cession uniquement lorsque toutes les autres options ont été jugées inappropriées. En effet, dans le cadre de l'héritage positif d'une mission, le don de biens aux communautés locales et aux pays hôtes devrait sans doute constituer l'option par défaut pour la cession de ces biens, suivie du transfert à une mission successeur, puis à l'équipe de pays, et enfin des options « normales » de cession, dont la vente commerciale.⁴⁴

Il est difficile de continuer à justifier l'approche actuelle de budgétisation des capacités de soutien au Siège. Le maintien de deux budgets distincts pour financer les besoins des départements du Siège (le budget ordinaire et le compte d'appui) crée non seulement des disparités entre le travail et les sources de financement, comme l'indique le récent rapport du Secrétaire général sur le compte d'appui et les questions de financement,⁴⁵ mais a également contribué à l'expansion continue du compte d'appui, de manière totalement déconnectée du niveau des activités de maintien de la paix. Une solution consisterait à opter pour un budget unique englobant les besoins contenus à la fois dans le budget ordinaire et dans le compte d'appui. Un rapport précédent portant sur un modèle de financement proposé pour l'architecture de gestion décrivait un moyen de procéder, en utilisant le compte d'appui non pas comme un budget distinct existant en parallèle du budget ordinaire, mais comme une source de financement pour un budget unique.⁴⁶ **Cela permettrait non seulement de garantir que toutes les missions aient accès aux ressources de soutien requises sans avoir à dupliquer les ressources entre le budget ordinaire et le compte d'appui, mais aussi de maintenir les deux barèmes de quotes-parts.** L'Assemblée générale devrait réexaminer cette proposition antérieure lorsqu'elle examinera le rapport du Secrétaire général, attendu plus tard en 2025, sur la méthodologie pour un budget unique.

3.3 Mandats standardisés

Au cours des dernières décennies, les opérations de paix se sont installées dans des formes et des schémas familiers, renforcés à la fois par la manière dont elles sont planifiées et par la gamme d'activités qu'elles ont été chargées d'entreprendre, quel que soit le contexte, une impulsion communément comparée à la décoration d'un sapin de Noël. En conséquence, l'HIPPO a fait observer que « trop souvent, les mandats et missions sont élaborés sur la base de modèles plutôt que d'être adaptés pour soutenir des stratégies politiques spécifiques aux situations ». » En outre, l'HIPPO a également souligné la nécessité de prioriser et de séquencer les tâches

confiées de sorte que les missions « évoluent au fil du temps plutôt que d'essayer de tout faire en même temps et d'échouer. » Il a fait valoir que « l'objectif devrait être de réduire le nombre de priorités et de tâches et d'améliorer leur séquençement. »⁴⁷

3.3.1 Le problème

En 2010, Ellen Margrethe Løj, qui dirigeait alors la Mission des Nations Unies au Libéria, a brièvement décrit le problème lors d'une séance d'information au Conseil de sécurité, en affirmant que « nous avons besoin de mandats applicables au lieu de mandats politiquement corrects...Chaque mandat devrait être adapté au contexte spécifique du terrain. Ce qui fonctionne à un endroit peut ne pas s'appliquer dans un autre. En outre, il est important que le Conseil fasse preuve d'une grande prudence lors de la modification du mandat d'une mission. Si de nouvelles tâches sont continuellement ajoutées, le contexte entourant les tâches initiales, y compris la mise en place d'un dispositif de sécurité, ainsi que les conditions de leur transition et de leur départ, deviendront de plus en plus difficiles à définir. Si les objectifs changent constamment, pour ainsi dire, cela aura des conséquences sur le moment où l'état final recherché pourra être atteint. »⁴⁸ L'HIPPO a admis et souligné que « le problème apparaît très tôt dans le processus de planification : des évaluations techniques détaillées génèrent des rapports exhaustifs du Secrétaire général, qui donnent lieu, à leur tour, à des mandats volumineux constitués de tâches souvent stéréotypées. Ces mandats contrarient les efforts de priorisation et de séquençement lors de la mise en œuvre et les progrès sont de plus en plus difficiles à réaliser dans des contextes plus difficiles. »⁴⁹ De plus, la large gamme d'activités de consolidation de la paix menées par les missions peut engendrer des défis lors de la transition, dans la mesure où l'équipe de pays peut ne pas avoir la capacité d'accroître rapidement son personnel et ses ressources pour assurer la continuité programmatique. Les efforts entrepris ces deux dernières décennies pour améliorer les processus de coordination et de planification afin d'atténuer les effets de ce défi n'ont apporté aucune amélioration substantielle.

Les mandats de grande envergure se traduisent aussi par des structures pesantes. Lors de la mise en place des missions, leur structure comprend des unités organisationnelles et un tableau des effectifs couvrant l'intégralité du mandat de la mission, même s'il faut souvent un certain temps pour qu'une mission soit au complet. Et ce, malgré le fait que les hypothèses de planification utilisées pour élaborer le tableau des effectifs peuvent avoir été fondées sur des informations incomplètes, que la mission n'est peut-être pas encore en mesure de mettre en œuvre efficacement certaines tâches qui lui sont confiées, ou que certaines conditions préalables, telles que la disponibilité ou la bonne volonté des homologues

avec lesquels la mission doit collaborer, ne soient pas réunies. Cela signifie également qu'en l'absence de changement majeur du mandat de la mission et de la reconfiguration associée, les structures de la mission sont généralement très rigides, ce qui rend difficile aux missions de s'adapter efficacement à un environnement politique ou sécuritaire changeant.

3.3.2 Analyse

La conception de la consolidation de la paix qui a prédominé dans l'après-guerre froide a été de supposer que les sociétés parviendront à une paix durable lorsqu'elles embrasseront la démocratie, l'économie du libre marché, les droits humains et l'état de droit et que la consolidation de la paix peut faciliter ce changement en promouvant des normes libérales et en créant des institutions libérales ; la consolidation de la paix a été traitée comme une entreprise technique fondée sur l'hypothèse qu'une intervention qui fonctionnait dans un contexte pouvait produire les mêmes résultats dans un autre.⁵⁰ En effet, lorsque le Secrétaire général, Ghali, a présenté ce concept aux Nations Unies en 1992, il l'a décrit comme « la construction d'un nouvel environnement » et comme quelque chose qui nécessitait une « assistance technique » fournie par les Nations Unies pour soutenir la « transformation de structures et capacités nationales déficientes et renforcer les nouvelles institutions démocratiques. »⁵¹ Au cours de cette décennie, cependant, les lacunes des efforts des Nations Unies ont conduit à une plus grande appréciation d'une approche plus adaptée au contexte, appelée le « tournant local » en matière de consolidation de la paix.⁵²

Un défi majeur qui se pose lorsque l'on veut concevoir des missions mieux adaptées à des contextes spécifiques est, cependant, la faiblesse de la fonction de planification au sein des Nations Unies. Comme indiqué dans le récent rapport commandé par le DOP sur l'avenir du maintien de la paix, « des réponses adaptées aux crises nécessitent une planification et des analyses solides ; or, les Nations Unies manquent actuellement de capacités suffisantes. Ceci encourage les approches standardisées et accroît la probabilité que l'Organisation répète les mêmes erreurs. »⁵³ Les Nations Unies n'ont pas, actuellement, une culture de la planification, dans la mesure où le pilier Paix et sécurité est souvent dissuadé à la fois par les États membres et la direction du Secrétariat d'entreprendre une planification proactive par crainte que l'acte de planifier un scénario puisse être mal interprété comme étant le fait pour les Nations Unies d'escompter, de soutenir ou d'accepter un résultat particulier. De plus, les unités de planification existantes manquent souvent de capacités suffisantes et sont souvent surchargées d'activités sans rapport avec la planification. Ces facteurs

se manifestent de différentes manières dans les missions menées par le DOP et le DAPCP. Le DOP dispose de multiples unités de planification dédiées aux capacités militaires, de police, de planification intégrée et spécialisées, mais la faiblesse de la culture de la planification et l'adoption d'un modèle de mission privilégié, la protection multidimensionnelle des civils, induisent une homogénéité des missions générées par le processus de planification du DOP. En revanche, l'absence de capacité de planification dédiée au sein du DAPCP permet une diversité des missions plus importante que celle que le processus de planification du DAPCP peut générer, mais pose des limites pratiques à l'ampleur potentielle et à la complexité opérationnelle de la mission.

En l'absence de solides capacités de planification et d'analyse, il est facile d'adopter une approche plus extensive de l'inclusion par défaut des tâches confiées, compte tenu des nombreuses causes profondes potentielles des conflits et des facteurs de risque de violence dans un contexte donné. De plus, il existe également des incitations structurelles à inclure certaines activités confiées, indépendamment des besoins spécifiques des différents contextes. Par exemple, les unités thématiques au Siège sont focalisées sur la mise en avant de leurs programmes spécifiques et peuvent ne pas avoir une vue d'ensemble de la manière dont on pourrait prioriser et séquencer les tâches confiées. En outre, les membres sélectionnés du Conseil de sécurité choisissent souvent des thématiques à défendre pendant leur mandat de deux ans, faisant pression sur le Conseil pour inclure les activités confiées associées dans tous les mandats de mission, et s'inspirant souvent des formulations déjà convenues figurant dans d'autres résolutions.

Le principal obstacle à la capacité des missions à s'adapter à l'évolution des circonstances et à séquencer les tâches confiées réside dans la rigidité des tableaux d'effectifs du budget. Actuellement, chaque poste du budget, correspondant à une fonction, à un grade et à un lieu spécifiques dans la structure de la mission, est approuvé par l'Assemblée générale. Tout changement dans ce tableau, qu'il s'agisse de la création d'un nouveau poste, de la modification d'un poste existant (fonction, grade ou lieu) ou de la suppression d'un poste, nécessite une décision de l'Assemblée générale. Le fait que les tableaux d'effectifs soient placés en début de tableau reflète également que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et la Cinquième Commission sont généralement plus enclins à envisager un grand nombre de nouveaux postes au démarrage de la mission. Au cours du cycle de vie de la mission, les demandes de dotation en personnel tendent à être examinées plus attentivement et accueillies moins favorablement.

Le processus de planification et d'octroi de mandats présente également une déficience majeure en ceci qu'il ne prend pas convenablement en compte les capacités et compétences existantes de l'équipe de pays des Nations Unies. Comme indiqué dans un Nouvel Agenda pour la paix, « Les opérations de paix doivent être bien plus intégrées et devraient tirer parti de toutes les capacités et compétences civiles disponibles au sein du système des Nations Unies et de ses partenaires. »⁵⁴ Au cours de la décennie passée, le Secrétariat et le Conseil de sécurité se sont de plus en plus appuyés sur des examens indépendants axés sur la mission comme base de planification, par opposition aux évaluations stratégiques qui visent à examiner la configuration générale des Nations Unies dans le contexte d'un pays particulier. Et jusqu'à la révision, en 2023, de la politique d'évaluation et de planification intégrées, l'existence de cadres de planification stratégique parallèles pour les missions et les équipes de pays a encore davantage entravé les efforts visant à promouvoir la cohérence. Ce manque de cohérence dans la planification crée des difficultés particulières lors des transitions et affecte tous les aspects, de la mise en œuvre des programmes à la logistique et au soutien vital.

3.3.3 Recommandations

Dans un premier temps, **les capacités existantes de planification sur le terrain dans les différents départements et bureaux du Siège, notamment les capacités de planification civiles, militaires et de forces de police du DOP, les capacités de planification du soutien opérationnel du DAO et les capacités de planification internes au Bureau de coordination du développement, devraient être regroupées**, potentiellement dans le cadre d'une approche de gestion matricielle, sous la coordination générale de l'Unité de planification stratégique et de suivi du Cabinet du Secrétaire général. Cette mutualisation des capacités ne maximiserait pas seulement l'impact des capacités existantes, mais contribuerait également à faciliter les approches de la planification conjointe qui tiennent compte de l'expertise, des mandats et des préoccupations des acteurs concernés du système des Nations Unies dans le contexte particulier d'un pays donné afin de garantir que le Secrétariat et les États membres sont en mesure de prendre des décisions éclairées concernant le mandat d'une opération de paix potentielle ou en cours.

Il est peu probable que, dans le cadre des dispositions actuelles, les incitations qui poussent les unités du Secrétariat ou les membres élus du Conseil de sécurité à élargir la gamme des activités confiées dans le cadre des opérations de paix puissent être surmontées, même si la pression exercée sur les États membres pour qu'ils défendent des causes spécifiques serait atténuée si c'était l'Assemblée générale,

plutôt que le Conseil de sécurité, qui confiait une mission particulière. Une façon de composer avec ces contraintes consiste simplement à éviter que la mission elle-même ne soit responsable de la mise en œuvre de toutes les tâches confiées. Les **missions devraient plutôt faire appel à des partenaires, tels que les membres compétents de l'équipe de pays des Nations Unies, pour mettre en œuvre les tâches qui leur sont confiées, en utilisant les portions correspondantes du budget de la mission.** Une telle approche permettrait de tirer parti des avantages comparatifs et de bénéficier de l'étendue de l'expertise disponible au sein de l'ensemble des fonds et des programmes, nombre d'entre eux entreprenant également diverses tâches de consolidation de la paix dans le cadre de leurs programmes de pays. Cela permettrait de garantir que la configuration des Nations Unies dans le contexte de chaque pays ne suit pas une approche standardisée, mais tient plutôt compte de l'expertise et des avantages comparatifs de toutes les entités présentes.⁵⁵

Pour permettre aux missions de prioriser et de séquencer les activités qu'une seule mission peut mettre en œuvre, ou de mieux s'adapter à l'évolution de la situation politique et sécuritaire, les budgets des missions devraient abandonner les tableaux d'effectifs rigides qui exigent une décision de l'Assemblée générale pour toute modification des effectifs. Les budgets devraient plutôt inclure une allocation fixe pour les besoins en personnel, dont le montant devrait être basé sur un indicateur d'effectifs. Cela permettrait aux missions de réaffecter les ressources au sein des allocations existantes pour répondre à de nouveaux besoins ou à de nouvelles priorités, plutôt que de les obliger à demander des postes supplémentaires dans les budgets. Cela évite également d'avoir recours à la pratique actuelle consistant à fixer des taux de vacance artificiels dans les budgets pour pallier le décalage entre les besoins réels en personnel, les effectifs réels et les postes approuvés. De plus, l'obligation, pour les missions, de fonctionner dans le cadre d'une allocation fixe réduit le problème de l'augmentation des budgets des missions, où l'on a tendance à créer des postes pour répondre à de nouveaux besoins, mais pas à les supprimer lorsque leurs fonctions ne sont plus nécessaires. La manière dont les missions utilisent leurs effectifs alloués serait totalement transparente et ferait l'objet d'un rapport dans le cadre du rapport sur l'exécution budgétaire. Cela permettrait également aux missions d'utiliser de manière plus souple différents types de personnel, y compris le personnel statutaire et non statutaire, notamment les Volontaires des Nations Unies et le personnel fourni par les gouvernements, selon les besoins.

Au niveau du pays, les capacités de planification des missions et de l'équipe de pays peuvent également être mutualisées pour permettre aux Nations Unies de mieux s'engager dans la planification conjointe des interventions d'urgence et des transitions, et, potentiellement, placées sous l'autorité du chef de mission adjoint, qui cumule également les fonctions de coordonnateur résident. Il ne faut pas non plus négliger la possibilité de tirer parti des capacités combinées de la mission et de l'équipe de pays en matière de logistique, de prestation de services et d'opérations commerciales, notamment en alignant le concept d'appui à la mission et la stratégie des opérations commerciales. Au lieu que les missions déploient des composantes de soutien standardisées de grande envergure, le système des Nations Unies devrait envisager de traiter ses besoins de soutien comme une activité cofinancée, non seulement pour accroître l'efficacité, mais aussi pour garantir que, quelle que soit la configuration du système des Nations Unies dans un pays donné, et même pendant les périodes de transition, toutes les composantes du système des Nations Unies bénéficient d'un soutien adéquat. Ceci, ajouté à l'utilisation, par les équipes de pays des Nations Unies, des fonds statutaires affectés à la mise en œuvre des tâches confiées, contribuerait également à renforcer la cohérence et l'intégration programmatiques entre les acteurs du système des Nations Unies dans un contexte national particulier.⁵⁶

3.4 Responsabilité des performances des contingents

Les contingents militaires et de police représentent la part la plus importante du personnel des opérations de maintien de la paix, et les coûts associés, près de la moitié des budgets dévolus aux opérations de maintien de la paix. Ils sont également présents dans plusieurs missions politiques spéciales, souvent en tant qu'agents de police ou au sein d'unités de garde. De même, l'HIPPO a noté que les Nations Unies « ont eu du mal à déployer suffisamment rapidement des forces sur le terrain et s'appuient sur des capacités en uniforme sous-équipées, peu ou pas interoperables et dotées d'un commandement et d'un contrôle faibles. Les capacités spécialisées rapidement déployables, telles que l'aviation, les spécialistes médicaux et les ingénieurs, sont difficiles à mobiliser avant les unités d'infanterie.⁵⁷ » Outre les défis posés par la génération de forces, les problèmes liés aux performances des contingents ont également été jugés préoccupants par l'HIPPO, qui a noté que les performances insuffisantes des contingents par rapport aux attentes raisonnables entraînaient « une atteinte à la réputation tant de l'Organisation que des pays contributeurs »⁵⁸

3.4.1 Le problème

L'architecture existante pour le déploiement du personnel militaire et de police dans les opérations de paix des Nations Unies sous-tend le modèle actuel des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix. Cette architecture comprend les capacités de planification et de génération de forces militaires et de police au Siège, des modèles de protocoles d'accord et des cadres de remboursement pour le personnel, les équipements majeurs et les capacités d'autosuffisance. Cette architecture a cependant été créée en grande partie dans les années 1990, à une époque où l'appétence pour les solutions multilatérales était élevée, le volume des opérations de paix des Nations Unies augmentait et la capacité du Secrétariat des Nations Unies à gérer la demande était limitée. En 2012, un groupe consultatif de haut niveau convoqué par le Secrétaire général a conclu que « le modèle militaire de base et les besoins en effectifs du maintien de la paix des Nations Unies devaient évoluer. Historiquement, il a été fondé sur des déploiements de bataillons d'infanterie dans des configurations relativement statiques. Pourtant, les besoins sur le terrain exigent des forces toujours plus mobiles et réactives, ainsi que des approches plus adaptées et dynamiques pour répondre aux exigences opérationnelles spécifiques des différentes missions."⁵⁹

L'approche actuelle de la génération de forces soulève plusieurs problèmes persistants qui affectent les opérations de paix. Premièrement, l'ONU peine à générer des capacités spécialisées et d'appui, telles que des capacités médicales, un soutien technologique, des compétences en ingénierie, en renseignement et en analyse, ainsi que des unités aériennes. Deuxièmement, le cadre de remboursement des contributeurs de troupes et de forces de police crée un système d'incitations qui va à l'encontre des résultats recherchés dans les opérations de paix. Troisièmement, les dispositifs existants rendent difficile la tenue des pays contributeurs responsables de la performance de leur personnel. Ces défis ont des implications au-delà des opérations de paix des Nations Unies, puisque des éléments du cadre de remboursement des Nations Unies ont été appliqués aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine depuis l'adoption de la résolution 2036 en 2012. Bien que les secrétaires généraux Ban et Guterres aient informé le Conseil de sécurité en 2017 et 2023, respectivement, que les cadres de remboursement existants des Nations Unies n'étaient pas adaptés aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine (UA), le Conseil de sécurité a décidé que les cadres de remboursement des Nations Unies devraient s'appliquer aux missions de l'UA autorisées en vertu des dispositions contenues dans la résolution 2719 (2023).

3.4.2 Analyse

L'approche actuelle en matière de génération de forces pour une mission commence par l'élaboration d'un concept d'opérations militaires pour la mission. Celui-ci est ensuite traduit en un état des besoins en forces qui énumère les tâches, l'organisation et le nombre d'unités et de personnel envisagés pour la composante militaire de la mission. Un état des besoins par unité est ensuite dressé pour chaque unité individuelle, qui comprend les tâches, les capacités, l'organisation, les principaux équipements et les besoins en matière de soutien logistique autonome de cette unité. Au fil du temps, des manuels destinés aux unités militaires ont été élaborés afin de fournir des détails supplémentaires sur ces considérations, dans la mesure où elles concernent les types d'unités courants, tels que les bataillons d'infanterie. Les états des besoins en unités sont alors partagés avec les États membres ayant exprimé leur intérêt à contribuer à une mission, la priorité étant donnée aux États membres ayant préalablement enregistré des contributions d'unités dans le Système de préparation des capacités de maintien de la paix, un fichier du personnel à déploiement rapide pour la génération de forces. Une approche similaire est utilisée pour la génération d'unités de police formées.

Cette approche standardisée de la génération de forces militaires et de police a été mise au point pour permettre aux Nations Unies de générer des unités à un moment où les opérations de maintien de la paix connaissent une rapide expansion. Toutefois, cette approche soulève plusieurs défis à la fois pour les pays contributeurs et les Nations Unies. Par exemple, une telle approche crée des obstacles pour les contributeurs potentiels dont les forces armées sont organisées de manière très différente des unités standardisées, et les Nations Unies peuvent avoir des difficultés à définir des besoins spécialisés qui ne correspondent pas aux unités standardisées. Ce n'est pas seulement le cas pour les unités militaires, mais aussi pour les équipes de forces de police spécialisées⁶⁰ et d'autres types de capacités qui peuvent être éventuellement fournies par les gouvernements.

Un autre défi posé par les états standardisés des besoins par unité est qu'ils sont élaborés autour des tâches qu'une unité devrait être en mesure de réaliser, plutôt que sur l'effet qu'ils devraient avoir sur le terrain. Il est cependant difficile, lorsque l'on met l'accent sur les tâches plutôt que sur les effets, de tenir les contingents pour responsables des performances. De plus, l'HIPPO a noté que « la capacité des commandants de terrain à garantir les performances est fortement entravée...par l'utilisation de caveats et de contrôles nationaux »⁶¹ Les caveats sont des restrictions imposées par de nombreux pays contributeurs de troupes et de forces de police sur les types d'activités qu'une unité est prête à entreprendre. Bien que certains caveats

soient divulgués avant le déploiement, il y a eu, dans plusieurs cas, des caveats non déclarés dont l'ONU n'a été informée qu'après le déploiement de l'unité. Une unité peut avoir la capacité théorique et l'équipement nécessaires pour accomplir certaines tâches, mais elle peut ne pas les accomplir une fois déployée, notamment si elle est soumise à un caveat, si elle n'a pas la formation nécessaire ou si elle n'est tout simplement pas disposée à le faire.

Le cadre existant pour l'engagement des pays contributeurs de troupes et de forces de police manque également d'incitations appropriées pour inciter les contingents à réaliser des performances. Le système des équipements appartenant aux contingents, établi en 1996, rembourse mensuellement les pays contributeurs de troupes et de forces de police pour l'équipement déployé dans le cadre du protocole d'entente signé entre le pays et les Nations Unies, dont le caractère opérationnel a été vérifié. Cependant, cela crée une incitation pour les contingents à apporter autant d'équipement que possible, mais à ne pas l'utiliser, afin de maximiser le remboursement, puisque l'équipement non opérationnel, que ce soit en raison d'une usure normale, de défauts d'entretien, d'actions hostiles ou de toute autre raison, n'est pas éligible au remboursement. Le remboursement des différents éléments des équipements majeurs est également calculé sur la base de la juste valeur marchande générique et de la durée de vie utile estimée de ce type d'équipement, plutôt que sur la valeur réelle et l'âge de l'équipement, ce qui crée des incitations pour les pays contributeurs à déployer des équipements plus anciens ou obsolètes. De plus, la manière dont le remboursement est fourni dédommage les pays contributeurs pour l'utilisation d'équipements déjà en stock, mais ne facilite pas l'acquisition de nouveaux équipements ni d'équipements spécialisés pour le déploiement. Le système des équipements appartenant aux contingents confère également la responsabilité de la fourniture de carburant et de lubrifiants aux Nations Unies, ce qui dissuade les pays contributeurs de déployer des équipements plus efficaces et renforce la dépendance traditionnelle des opérations de paix aux générateurs diesel pour leurs besoins en électricité.

En 2013, l'Assemblée générale a adopté la résolution 67/261 approuvant les recommandations du groupe consultatif de haut niveau pour apporter des changements au système de remboursement du personnel, qui n'avait pas été modifié depuis les années 1970, non seulement pour introduire un système d'enquête sur les coûts plus représentatif, mais aussi pour ajouter trois éléments de performance dans le remboursement aux pays contributeurs de troupes et de forces de police. Ces éléments comprenaient une prime de risque, versée aux unités qui avaient été très performantes dans des situations à haut risque, une prime pour

capacités facilitatrices afin d'inciter au déploiement de moyens facilitants critiques qui font perpétuellement défaut, et une réduction du remboursement fourni aux contingents présentant un degré élevé d'indisponibilité des équipements qu'ils ont fournis. Cependant, l'Assemblée générale a limité l'impact de ces mesures en limitant la déduction pour indisponibilité des équipements. De plus, plusieurs années se sont écoulées avant que les missions ne soumettent des demandes de paiement des primes, probablement parce que les commandants de force et commissaires de police n'en avaient pas connaissance.

3.4.3 Recommandations

L'architecture actuelle pour le personnel en uniforme se compose principalement du processus de planification et de génération de forces, du système d'équipements appartenant au contingent et du cadre de remboursement du personnel. Une grande partie date des années 1990, époque où les Nations Unies peinaient à gérer l'accroissement des activités de maintien de la paix après la fin de la guerre froide. Or, les systèmes mis en place pour répondre aux besoins il y a 30 ans ont longtemps peiné à répondre aux besoins des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles contemporaines opérant dans des environnements non permissifs. De nouvelles approches de la génération de forces et du remboursement sont nécessaires pour garantir que les missions disposent des capacités nécessaires à la mise en œuvre de leurs mandats.

Aujourd'hui, la génération de forces est essentiellement axée sur la production et le déploiement d'un nombre spécifié d'unités, basé sur des types d'unités génériques prédéfinis pour une mission. Aujourd'hui, les états des besoins par unité sont constitués de listes de capacités, de tâches et d'équipements élaborées à partir d'états des besoins par unité standardisés ou de types d'unités génériques prédéfinis. **Au lieu de cela, la génération de forces devrait désormais se concentrer sur le résultat, c'est-à-dire l'atteinte d'objectifs spécifiques par le recours à des unités militaires et de police. Les états des besoins par unité devraient se concentrer sur les objectifs qu'une unité est censée atteindre, et non sur ce qu'elle devrait apporter.** Chaque contributeur potentiel présenterait une proposition sur la manière dont il répondrait à l'offre, en mobilisant une combinaison de personnel et d'équipements. La proposition acceptée serait ensuite signée par les Nations Unies et le pays contributeur dans le cadre d'un protocole d'entente. Un tel changement dans la manière dont la planification et la génération de forces sont menées présenterait de multiples avantages. Premièrement, cela permettrait à des approches différentes d'atteindre les mêmes objectifs et réduirait, par conséquent, les obstacles à l'entrée pour les pays contributeurs potentiels qui organisent leurs

armées et leur police de façon très différente de celle des unités génériques des Nations Unies. Deuxièmement, cela fournirait une base plus solide aux Nations Unies pour mesurer objectivement les performances des unités, dont les caveats.⁶²

Les États membres ne devraient pas traiter la prochaine réunion triennale du Groupe de travail sur le matériel appartenant aux contingents en janvier 2026 comme une réunion ordinaire. Pour remédier aux lacunes du système de matériel appartenant aux contingents en matière d'incitation à la performance, les États membres devraient repenser la manière dont le remboursement du matériel appartenant aux contingents est versé, en tenant compte de l'étendue de son utilisation en soutien aux opérations. Ils peuvent également envisager des moyens d'appliquer le facteur de risque actuellement applicable au cadre de remboursement du personnel au remboursement des équipements majeurs pour mieux répondre aux besoins accrus de maintenance des unités spécifiques qui fonctionnent efficacement dans des situations à haut risque. De plus, les États membres devraient profiter du fait qu'en 2026, pour la première fois, l'Assemblée générale aura l'occasion d'examiner simultanément le système des matériels appartenant aux contingents et le cadre de remboursement des frais de personnel, afin de trouver les moyens d'harmoniser ces deux éléments dans une approche consolidée permettant d'effectuer plus efficacement le déploiement des capacités requises et encourageant les contingents déployés dans le cadre d'opérations de paix des Nations Unies à être performants.

Les États membres devraient également tirer parti du fait que le Conseil de sécurité n'a finalement pas décidé d'appliquer le cadre de financement de la résolution 2719 à la Mission de soutien et de stabilisation de l'Union africaine en Somalie pour réexaminer la question de savoir si le système des matériels appartenant aux contingents des Nations Unies et les cadres de remboursement des frais de personnel, qui ont été élaborés pour les exigences opérationnelles des opérations de maintien de la paix, en tenant compte de la diversité des pays contributeurs de troupes et de forces de police des Nations Unies, sont appropriés pour les opérations d'imposition de la paix et de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine, qui ont des exigences opérationnelles très différentes, dont les besoins opérationnels sont très différents. L'Union africaine, avec le soutien des Nations Unies, devrait mettre au point un cadre de remboursement approprié pour sa doctrine d'opérations de soutien à la paix plutôt que de tenter d'adapter le cadre des Nations Unies aux missions de l'Union africaine.

4. Conclusion

Pour restaurer l'efficacité des opérations de paix des Nations Unies et, par extension, la pertinence des Nations Unies, il est essentiel que les opérations de paix soient réalignées sur leur objectif principal, qui est de soutenir des processus politiques crédibles capables de résoudre les conflits et de construire une paix durable. Cela nécessite de briser la bifurcation contre-productive entre le maintien de la paix et les missions politiques spéciales, d'adapter la conception des missions au contexte plutôt qu'à un modèle, et de réformer les cadres de performance et de responsabilité pour mieux soutenir l'efficacité des missions. Cela nécessite également que le Secrétariat et les États membres se confrontent au fait que l'approche de stabilisation qui a dominé le maintien de la paix au cours de la dernière décennie n'a pas fonctionné, et que l'approche militarisée de la protection des civils a servi de cheval de Troie qui a consolidé la primauté de l'armée dans les opérations de maintien de la paix.

Et pourtant, malgré de nombreux examens, réformes et efforts de restructuration initiés au cours des dernières décennies, les opérations de paix des Nations Unies restent prises dans un cycle de diagnostics répétitifs et de transformations limitées, un jour de la marmotte de la réforme sans résolution. Bien que les opérations de maintien de la paix aient été contraintes par des dynamiques géopolitiques externes, nombre de leurs défis les plus persistants sont profondément enracinés dans l'architecture interne, la culture et les structures incitatives du Secrétariat lui-même. Bien que ces éléments du Secrétariat aient tous été mis en place en réponse à des défis spécifiques, ils se sont figés au fil du temps en structures rigides, paradigmes de planification dépassés et approches budgétaires rigides qui étouffent l'adaptabilité et l'innovation. Une culture organisationnelle d'autocensure et de suppression de la contestation a également empêché le Secrétariat de pouvoir diagnostiquer honnêtement les défis auxquels sont confrontées ses opérations et de présenter des recommandations aux États membres sur les types de mesures nécessaires pour y remédier.

Cependant, ce cycle n'est pas immuable. Dans le passé, les crises aux Nations Unies ont servi de puissants catalyseurs de réforme, et la crise de confiance dans les opérations de paix et la crise de liquidité affectant le Secrétariat peuvent fournir un élan pour réfléchir à de nouvelles approches des opérations de paix. Au cours des

dix-huit prochains mois, plusieurs processus en cours et à venir peuvent servir de vecteurs pour engager les discussions nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle approche des opérations de paix, notamment l'examen en cours des opérations de paix prévues par le Pacte pour l'avenir et la prochaine réunion du Groupe de travail sur le matériel appartenant aux contingents. Ces processus pourront, à leur tour, éclairer l'élaboration du programme de réformes du prochain Secrétaire général, qui prendra ses fonctions début 2027. Mais pour saisir cette opportunité, il faudra une auto-évaluation honnête, des propositions audacieuses mais pragmatiques, et la volonté politique de s'opposer aux intérêts établis. L'enjeu n'est pas seulement l'avenir des opérations de paix, mais aussi la crédibilité des Nations Unies dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits violents.

Notes de fin

¹ This report uses the term “mission” to refer to UN field-based presences with political or peace and security responsibilities. It uses the term “peace operations” to refer collectively to all missions, including but not limited to peacekeeping operations and special political missions.

² Jean-Pierre Lacroix, “Peacekeepers Need Peacemakers: What the UN and Its Members Owe the Blue Helmets,” *Foreign Affairs*, September 2, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/world/united-nations-peacekeeping-missions>.

³ Eugene Chen, “A New Vision for Peace Operations (Or How I Learned to Stop Worrying and Love Christmas Tree Mandates,” *NYU Center on International Cooperation*, 2024, <https://cic.nyu.edu/resources/a-new-vision-for-peace-operations/>.

⁴ United Nations, “An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping,” A/47/277–S/24111, 1992, <https://undocs.org/en/a/47/277>.

⁵ United Nations, “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, 1995, <https://undocs.org/en/a/50/60>.

⁶ United Nations, “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” A/55/305–S/2000/809, 2000, <https://undocs.org/en/A/55/305>.

⁷ United Nations, “Strengthening the Capacity of the Organization to Manage and Sustain Peace Operations,” A/61/749, 2007, <https://undocs.org/en/a/61/749>.

⁸ United Nations, “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General,” A/59/2005, 2005, <https://undocs.org/en/A/59/2005>.

⁹ United Nations, “Revised Estimates Related to the Strengthening of the Department of Political Affairs: Report of the Secretary-General,” A/62/521, 2007, <https://undocs.org/en/A/62/521>.

¹⁰ United Nations, “Global Field Support Strategy: Report of the Secretary-General,” A/64/633, 2010, <https://undocs.org/en/A/64/633>.

¹¹ United Nations, “Review of Arrangements for Funding and Backstopping Special Political Missions,” A/66/340, 2011, <https://undocs.org/en/a/66/340>.

¹² United Nations, “Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group,” A/65/747–S/2011/85, 2011, <https://undocs.org/en/a/65/747>.

¹³ 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, 2015, <https://undocs.org/en/a/70/95>.

¹⁴ United Nations, “Shifting the Management Paradigm in the United Nations: Ensuring a Better Future for All: Report of the Secretary-General,” A/72/492, 2017, <https://undocs.org/en/A/72/492>.

¹⁵ United Nations, “Restructuring of the United Nations Peace and Security Pillar: Report of the Secretary-General,” A/72/525, 2017, <https://undocs.org/en/a/72/525>.

¹⁶ Ian Martin, “Lessons From the High-Level Panel’s 2015 Review for the Future of Peace Operations,” *IPI Global Observatory*, September 30, 2020, <https://theglobalobservatory.org/2020/09/lessons-from-hippo-2015-review-for-future-peace-operations/>.

¹⁷ United Nations, “Policy Brief 9: A New Agenda for Peace,” A/77/CRP.1/Add.8, 2023, <https://undocs.org/en/a/77crp.1/add.8>.

¹⁸ El Ghassim Wane et al., *The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities*, United Nations, 2024.

¹⁹ Sarah Von Billerbeck, “‘Mirror, Mirror on the Wall’: Self-Legitimation by International Organizations,” *International Studies Quarterly* 64, no. 1 (2020): 207–19, <https://doi.org/10.1093/isq/sqz089>.

²⁰ Sarah Von Billerbeck, “Organizational Narratives and Self-Legitimation in International Organizations,” *International Affairs* 99, no. 3 (2023): 964, <https://doi.org/10.1093/ia/iac263>.

²¹ Ben Christian, “A Threat Rather than a Resource: Why Voicing Internal Criticism Is Difficult in International Organisations,” *Journal of International Relations and Development* 25, no. 2 (2022): 425–49, <https://doi.org/10.1057/s41268-021-00244-w>.

- ²² Ben Christian, “Why International Organizations Don’t Learn: Dissent Suppression as a Source of IO Dysfunction,” *International Studies Quarterly* 69, no. 1 (2024): sqaf008, <https://doi.org/10.1093/isq/sqaf008>.
- ²³ Eugene Chen et al., “Managing Opportunities, Challenges, and Expectations for the New Agenda for Peace,” *NYU Center on International Cooperation*, 2023, <https://cic.nyu.edu/resources/managing-opportunities-challenges-and-expectations-for-the-new-agenda-for-peace/>.
- ²⁴ Eugene Chen, “Next Steps on the Financing of African Peace Support Operations: Unpacking Security Council Resolution 2719,” 2023, *NYU Center on International Cooperation*, 2024, <https://cic.nyu.edu/resources/next-steps-on-the-financing-of-african-peace-support-operations/>.
- ²⁵ Considerations related to Secretariat structures will be the focus of the third report in this series.
- ²⁶ Sergio Vieira de Mello, “Enough Is Enough,” *Foreign Affairs* 79, no. 1 (2000): 187–88, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-01-01/enough-enough>.
- ²⁷ Jean Arnault, “A Background to the Report of the High-Level Panel on Peace Operations,” *NYU Center on International Cooperation*, August 6, 2015, <https://cic.nyu.edu/resources/a-background-to-the-report-of-the-high-level-panel-on-peace-operations/>.
- ²⁸ Teresa Whitfield, “Diversified Mediators, Mandates and Ambitions,” 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-talk/diversified-mediators-mandates-and-ambitions>.
- ²⁹ United Nations, *Thematic Evaluation of Political Affairs in Peacekeeping Missions: Report of the Office of Internal Oversight Services (A/76/697)* (2022), 18–19, <https://undocs.org/en/a/76/697>.
- ³⁰ United Nations, *Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations: Report of the Office of Internal Oversight Services (A/68/787)* (2014), <https://undocs.org/A/68/787>.
- ³¹ Chiyuki Aoi et al., “Conclusion: Towards a United Nations Stabilization Doctrine—Stabilization as an Emerging UN Practice,” in *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, 1st ed., ed. John Karlsrud (Routledge, 2017), 299, <https://doi.org/10.4324/9781315396941>.
- ³² Louise Riis Andersen, “The HIPPO in the Room: The Pragmatic Push-Back from the UN Peace Bureaucracy against the Militarization of UN Peacekeeping,” *International Affairs* 94, no. 2 (2018): 343–61, <https://doi.org/10.1093/ia/iix239>.
- ³³ Lawrence Freedman, “The Age of Forever Wars,” *Foreign Affairs* 104, no. 3 (2025): 108–21, <https://www.foreignaffairs.com/age-forever-wars>.
- ³⁴ Paul D. Williams, “Multilateral Counterinsurgency in East Africa,” *Small Wars & Insurgencies*, July 2, 2024, 6, <https://doi.org/10.1080/09592318.2024.2372712>.
- ³⁵ John Karlsrud, “For the Greater Good?: ‘Good States’ Turning UN Peacekeeping towards Counterterrorism,” *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis* 74, no. 1 (2019): 65–83, <https://doi.org/10.1177/0020702019834725>.
- ³⁶ Patryk I. Labuda, “UN Peacekeeping as Intervention by Invitation: Host State Consent and the Use of Force in Security Council-Mandated Stabilisation Operations,” *Journal on the Use of Force and International Law* 7, no. 2 (2020): 317–56, <https://doi.org/10.1080/20531702.2020.1805886>.
- ³⁷ Katharina P Coleman and Brian L Job, “How Africa and China May Shape UN Peacekeeping beyond the Liberal International Order,” *International Affairs* 97, no. 5 (2021): 1451–68, <https://doi.org/10.1093/ia/iab113>.
- ³⁸ Antonio Guterres, “Secretary-General’s Remarks to the General Assembly Consultation on Our Common Agenda/Summit of the Future,” *United Nations General Assembly*, February 13, 2023.
- ³⁹ Amani Africa, “The New AU Somalia Mission (AUSSOM) Is ATMIS by Another Name but with More Problems,” *Ideas Indaba*, February 5, 2025, <https://amaniafrica-et.org/the-new-au-somalia-mission-aussom-is-atmis-by-another-name-but-with-more-problems/>.
- ⁴⁰ Resolution 79/I. Pact for the Future (2024). <https://undocs.org/en/a/res/79/I>.
- ⁴¹ Martin, “Lessons from the High-Level Panel’s 2015 Review for the Future of Peace Operations.”
- ⁴² In Afghanistan, the need for a JMAC led to the creation of a JMAC in all but name, the Joint Analysis and Reporting Section, in UNAMA. In Sudan, DPPA objected to the inclusion of programmatic funding in the UNITAMS budget and fought to limit it to USD 1 million in its first budget and eliminated it in subsequent budgets.
- ⁴³ Field-based special political missions include all cluster III missions (regional offices, offices in support of political processes, and other missions) as well as cluster I missions (special and personal envoys, advisers, and representatives of the Secretary-General) with a significant full-time presence in their respective country or region. Smaller missions, including those based at Headquarters duty stations, would remain in the program budget.

-
- ⁴⁴ United Nations, "Transitions in United Nations Peace Operations: Report of the Secretary-General," S/2022/522, 2022, <https://undocs.org/en/s/2022/522>.
- ⁴⁵ United Nations, "Support Account and Related Funding Issues: Report of the Secretary-General," A/79/781, 2025, <https://undocs.org/en/A/79/781>.
- ⁴⁶ United Nations, "Shifting the Management Paradigm in the United Nations: Funding Model for the Department of Management Strategy, Policy and Compliance and the Department of Operational Support: Report of the Secretary-General," A/74/761, 2020, <https://undocs.org/en/a/74/761>.
- ⁴⁷ 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.
- ⁴⁸ United Nations Security Council, "6270th Meeting, Friday, 12 February 2010, 9.30 a.m., New York, S/PV.6270, 2010, 11, <https://undocs.org/en/S/PV/6270>.
- ⁴⁹ 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, 60.
- ⁵⁰ Cedric De Coning, "Adaptive Peacebuilding," *International Affairs* 94, no. 2 (2018): 302, <https://doi.org/10.1093/ia/iix251>; Séverine Autesserre, *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, 1st ed. (Cambridge University Press, 2014), <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280366>.
- ⁵¹ United Nations, "An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping," A/47/277-S/24111, 17.
- ⁵² Filip Ejdus, "Revisiting the Local Turn in Peacebuilding," in *A Requiem for Peacebuilding?*, ed. Jorg Kustermans et al., Rethinking Peace and Conflict Studies (Springer International Publishing, 2021), 43–44, https://doi.org/10.1007/978-3-030-56477-3_3.
- ⁵³ Wane et al., *The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities*, 39.
- ⁵⁴ United Nations, "Policy Brief 9: A New Agenda for Peace," A/77/CRP.1/Add.8, 22.
- ⁵⁵ Chen, A New Vision for Peace Operations.
- ⁵⁶ Eugene Chen, "Easier Said than Done: Overcoming Coherence Challenges Within the United Nations System," *NYU Center on International Cooperation*, 2024, <https://cic.nyu.edu/resources/overcoming-coherence-challenges-within-the-un/>.
- ⁵⁷ 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, 23–24.
- ⁵⁸ Ibid.
- ⁵⁹ United Nations, "Report of the Senior Advisory Group on Rates of Reimbursement to Troop-Contributing Countries and Other Related Issues," A/C.5/67/10, 2012, 12, <https://undocs.org/EN/A/C.5/67/10>.
- ⁶⁰ Charles T Hunt, "Specialized Police Teams in UN Peace Operations: A Survey of Progress and Challenges," *International Peace Institute*, 2024, <https://www.ipinst.org/2024/03/specialized-police-teams-in-un-peace-operations-policy-paper>.
- ⁶¹ 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, 70.
- ⁶² Within the UN, the uniformed personnel architecture is often compared to supply chain management, with military/police planning and force generation analogous to the planning and sourcing processes in supply chains. In sourcing terms, the shift proposed in the use of statements of unit requirements is analogous to a change from an "invitation to bid" (ITB) approach to a "request for proposal" approach (RFP) in the solicitation of goods and services.