



INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Hiérarchisation, ordonnancement et rationalisation des mandats du Conseil de sécurité de l'ONU : Bilan des enseignements tirés et évaluation des voies pouvant être empruntées à l'avenir

JUIN 2024

Introduction

Plusieurs initiatives ont été entreprises pour rendre les mandats des opérations de paix de l'ONU plus réalistes, efficaces et réalisables au cours des deux dernières décennies¹. Tout particulièrement, le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies (HIPPO), publié en 2015, a recommandé que le Conseil « fasse du recours à des mandats hiérarchisés et ordonnancés dans le temps, issus d'un processus d'élaboration en deux temps exigeant que le Secrétaire général présente au Conseil, dans un délai initial de six mois, ses propositions pour des tâches hiérarchisées, une pratique régulière »². Au cours des négociations de renouvellement des mandats, les États Membres ont cherché de plus en plus à définir les tâches prioritaires des missions, notamment en ce qui concerne la protection des civils, l'extension de l'autorité de l'État, les moyens de faciliter la mise en œuvre des accords de paix, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et les droits de l'homme. En même temps, les États Membres ont commencé à débattre des mandats de base des missions, ainsi que d'autres tâches, et à déterminer les différences qui existent entre eux. Par la suite, le Conseil a veillé à ce que la hiérarchisation soit explicite au sein de plusieurs mandats, notamment en ce qui concerne les missions menées en République centrafricaine (MINUSCA), en République démocratique du Congo (MONUSCO) et au Mali (MINUSMA), et il s'est efforcé d'améliorer l'ordonnancement³.

Toutefois, plusieurs obstacles ont empêché la pleine mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport du Groupe indépendant (HIPPO), de même que le plein accomplissement des efforts visant à mieux adapter les mandats aux objectifs poursuivis. Il s'agit notamment d'un manque de définition commune de ce que l'on entend par « hiérarchisation » et « ordonnancement », des obstacles inhérents au processus d'attribution des

1 Voir, par exemple : Assemblée générale et Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, Document des Nations Unies A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000; Assemblée générale et Conseil de sécurité de l'ONU, *Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : Privilègions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations »*, document des Nations Unies A/70/95-S/2015/446*, 17 juin 2015; Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, « Déclaration d'engagements communs sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU », 2018.

2 Document des Nations Unies A/70/95-S/2015/446*, par. 186.

3 Security Council Report, « Prioritisation and Sequencing of Council Mandates: Walking the Walk? » (Hiérarchisation et séquençage des mandats du Conseil : Faire ce qu'il faut faire), janvier 2020; Aditi Gorur et Madeline Velluro, « Prioritization and Sequencing by Peacekeepers: Leading from the Field » (Hiérarchisation et ordonnancement par les agents de maintien de la paix : Une stratégie déterminée à partir du terrain), Stimson Center, novembre 2020.



STIMSON

Le 14 mai 2024, l'International Peace Institute (IPI), le Stimson Center et le Security Council Report ont organisé un atelier destiné à favoriser la réflexion sur les efforts déployés par le Conseil de sécurité de l'ONU pour hiérarchiser, ordonnancer et rationaliser les mandats. Le débat mené à cette occasion faisait partie d'une série d'ateliers visant à encourager la participation soutenue des États Membres de l'ONU aux délibérations portant sur les moyens à mettre en œuvre pour rendre les mandats des opérations de paix de l'ONU plus réalistes, efficaces et réalisables. Le présent compte rendu de réunion a été corédigé par l'IPI, le Stimson Center et le Security Council Report. Il récapitule les principaux points soulevés au cours du débat selon la règle de non-attribution de la Chatham House et ne reflète pas nécessairement les opinions de tous les participants. Ce projet est financé avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale allemande et du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

mandats proprement dit, de la dynamique politique, des contraintes présentes au sein du Secrétariat, et des limitations du processus de budgétisation⁴. Il en résulte que la mesure dans laquelle les mandats sont devenus plus hiérarchisés et ordonnancés varie d'un cas à un autre.

Parallèlement, le Conseil a aussi cherché à abandonner le modèle fastidieux des mandats de type « arbre de Noël » en faveur d'une rationalisation plus poussée, notamment en ce qui concerne la mission entreprise au Soudan du Sud (MINUSS), la MINUSCA et la MONUSCO. Toutefois, alors que la rationalisation vise à améliorer le degré de concentration des mandats, ces changements ont des répercussions sur le budget et les capacités opérationnelles des missions, de même que sur les décisions prises par les chefs de mission.

C'est dans ce contexte que l'International Peace Institute, le Stimson Center et le Security Council Report ont accueilli conjointement les participants à une table ronde ayant pour objet de stimuler la réflexion sur les efforts entrepris par le Conseil de sécurité de l'ONU pour hiérarchiser, ordonnancer et rationaliser les mandats. Cette table ronde a permis de rassembler des représentants du Secrétariat de l'ONU et des États Membres, ainsi que des experts de l'extérieur. Globalement, les participants se sont entendus pour estimer qu'au cours des dix dernières années, les décisions prises par le Conseil en vue de hiérarchiser et ordonnancer les mandats ont eu des répercussions sur les activités des missions et sur l'affectation des ressources. Des avis divergents ont été exprimés sur la question de savoir s'il convenait que le Conseil hiérarchise et ordonnance les mandats à l'avenir et, dans l'affirmative, sur les modalités qu'il devait adopter à cette fin. Ils ont en outre défini les possibilités offertes sur les plans budgétaire et opérationnel, de même que les risques présentés par une rationalisation des formulations utilisées dans la rédaction des textes à l'avenir.

Enseignements tirés et voies pouvant être empruntées à l'avenir : que peut-on prévoir en ce qui concerne les mandats?

des mandats a évolué depuis la publication du rapport HIPPO en 2015. Par exemple, les gouvernements hôtes se sont montrés plus actifs lors des négociations portant sur les mandats en demandant à des membres du Conseil de justifier leur emploi de tel ou tel terme dans la rédaction des résolutions. Les dix membres élus du Conseil de sécurité (E10) en sont venus à jouer un rôle plus déterminant au sein du Conseil en demandant souvent à celui-ci de se prononcer sur les nouveaux textes qu'ils lui soumettaient. En outre, les trois membres africains du Conseil (A3) ont fini par constituer un bloc plus puissant à prendre en compte au moment des votes en soutenant souvent les vues exprimées par le pays hôte. Il en résulte que les États « porte-plume » ne disposent plus du même effet de levier que celui qu'ils exerçaient il y a dix ans lors de la configuration des mandats. Des tendances géopolitiques plus larges et le manque croissant de confiance entre les membres du Conseil ont également eu pour effet de réduire le « consensus politique » exprimé au sujet du mandat des missions. Dans un tel contexte, les participants se sont demandé si le Conseil devait chercher à hiérarchiser, ordonnancer et rationaliser les mandats à l'avenir et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

Hiérarchisation et ordonnancement

S'il est vrai que les priorités fixées dans l'exécution d'un mandat jouent un rôle primordial dans la détermination du budget des missions et l'orientation des décisions opérationnelles prises par les

4 Security Council Report, "Prioritisation and Sequencing of Council Mandates." (Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil).

chefs de mission, elles constituent également un précieux outil politique pour « envoyer un message » au gouvernement hôte, aux populations, aux missions et aux partenaires. En tant que tels, les mandats peuvent être de puissants outils pour établir la relation qui s'impose entre la mission et le gouvernement hôte, de même que pour gérer les attentes à l'égard du rôle de la mission dans le pays. Par exemple, la décision que le Conseil a prise en 2023 en accordant la priorité au rétablissement de l'autorité de l'État dans le mandat de la MINUSCA à la demande du Gouvernement de la République centrafricaine a amélioré la relation entre ce dernier et la mission⁵. Ainsi que l'a noté un expert, la MINUSCA a toujours considéré qu'il s'agissait là d'une priorité, mais il était « important que le Conseil le reconnaisse », car cela permettait à la mission de communiquer et de collaborer plus étroitement avec le gouvernement hôte dans la mise en œuvre du mandat.

Il n'en reste pas moins que les participants ont exprimé des vues différentes sur le niveau de détail des mandats et sur la question de savoir si le Conseil devait aussi se préoccuper de leur ordonnancement. Certains experts ont fait valoir que le Conseil devait énoncer une vaste gamme de priorités pour permettre aux missions de déterminer l'ordonnancement. Ainsi que l'a observé un expert, « l'ordonnancement peut favoriser la microgestion » et peut empêcher le personnel affecté à une mission de s'adapter à l'évolution des besoins sur le terrain. D'autres participants ont affirmé qu'il peut être utile que le Conseil énonce une gamme de priorités et une vision stratégique (comme il l'a fait dans le cas de la MINUSS) dont la mission peut ensuite s'inspirer pour orienter son propre plan de travail

Mandats de type « arbre de Noël » et rationalisation

Outre les questions de hiérarchisation et d'ordonnancement, le Conseil a également débattu de la possibilité de s'écarter des mandats de type « arbre de Noël » pour s'orienter vers une rationalisation

plus poussée. La rationalisation vise à raccourcir les mandats, mais les participants ont défendu des points de vue différents sur ce que cela signifie en pratique. Un expert a estimé que la rationalisation a été largement interprétée comme revenant à « retrancher des mots de la résolution, de sorte qu'au lieu d'avoir un texte, on se reporte à des résolutions antérieures ». Cela peut rendre le mandat plus difficile à comprendre, en particulier pour un profane, sans pour autant augmenter l'autonomie d'une mission ou son pouvoir de prise de décisions. Selon un autre expert, la rationalisation permet de rendre les mandats « plus accessibles et lisibles », tandis qu'un autre a considéré qu'elle permet « de se concentrer sur les points essentiels du mandat ». Quoi qu'il en soit, les participants ont évalué les avantages et les risques découlant de l'adoption de mandats plus longs et plus détaillés.

Certains experts ont fait valoir que le Conseil devrait viser une rationalisation plus poussée. Un participant a exprimé la crainte que les mandats de type « arbre de Noël » ne puissent susciter des « attentes déraisonnables quant à ce qu'une mission est capable de faire ». Un autre a considéré que les mandats devraient se concentrer sur quelques domaines prioritaires, d'autres tâches étant alors confiées à l'équipe de pays et à d'autres partenaires de l'ONU, qui peuvent assurer la pérennité et la continuité des efforts une fois que la mission est arrivée au terme de sa période de transition et s'appête à quitter les lieux.

Toutefois, les efforts à accomplir pour rationaliser les mandats ont suscité des inquiétudes motivées par le risque de subir des répercussions négatives et « de perdre des libellés dont l'adoption n'a eu lieu qu'après des tractations laborieuses, de même que les avantages résultant des actions normatives qu'ils impliquent »⁶. Par exemple, après que le Conseil eut retranché environ un quart du mandat de la MONUSCO et un cinquième du libellé de la résolution en décembre 2022, certains experts ont exprimé la crainte que les modifications ainsi apportées ne soient considérées comme visant à enlever tout caractère de priorité à des

5 Document des Nations Unies S/RES/2709, par. 36. Avant 2023, le rétablissement de l'autorité de l'État figurait dans la catégorie « autres tâches » relevant du mandat. Voir par exemple les mandats exécutés de 2020 à 2022; document des Nations Unies S/RES/2552, par. 32; document des Nations Unies S/RES/2605, par. 35; document des Nations Unies S/RES/2659, par. 36.

6 IPI, Stimson Center et Security Council Report, « Hiérarchisation et ordonnancement des mandats du Conseil de sécurité : Atelier sur les enseignements tirés », 20 juin 2023.

composantes essentielles de la tâche confiée à la mission, notamment en ce qui concerne la surveillance du respect des droits de l'homme⁷.

Compte tenu du climat politique régnant actuellement au sein du Conseil, certains participants ont émis la crainte qu'une fois que des mandats ont été rationalisés, il peut s'avérer difficile d'y réintégrer certains libellés. Comme l'a noté un expert, le Conseil « voit ses efforts contrecarrés par un manque de confiance massif... et maintenant, chaque mot donne lieu à une bataille rangée ». En outre, vu le déficit de confiance que connaît le Conseil, un autre expert s'est prononcé en faveur « de l'adoption systématique de mandats de type « arbre de Noël ». De l'avis de cet expert, une approche à envisager pour l'avenir pourrait consister à prier le Conseil d'énumérer toutes les tâches possibles à regrouper au sein d'un mandat, étant entendu que la liste ainsi constituée refléterait ce que « la mission est autorisée à faire, et non ce qu'elle doit faire », pour laisser ensuite à la mission le soin de déterminer l'exécution du mandat. Toutefois, ainsi que l'indiquent les considérations ci-après, il s'agirait de savoir si la rationalisation des mandats effectuée par le Conseil aurait des répercussions tant budgétaires qu'opérationnelles.

Considérations budgétaires et opérationnelles

En dépit de la réforme des pratiques de gestion menée à bien par le Secrétaire général, les participants ont estimé que le lien établi avec le processus de budgétisation était l'un des principaux défis que posait le processus actuel de formulation des mandats. À l'occasion du processus de budgétisation annuel, les missions s'entretiennent d'un projet de budget avec le contrôleur de l'ONU à New York, après quoi les chefs de mission comparaissent devant la Cinquième Commission pour débattre des besoins en ressources. Les missions présentent des demandes de ressources dès le départ, et tous les postes sont approuvés un par un, ce qui constitue un niveau de contrôle susceptible de créer

d'énormes difficultés à surmonter par ceux qui souhaitent faire approuver la création de nouveaux postes de cadres supérieurs et peut réduire la capacité d'une mission à se réorienter et à s'adapter au cours de son cycle de vie. Les participants ont par ailleurs souligné qu'il est très difficile de « défendre » des budgets devant la Cinquième Commission. Dans ce contexte, plusieurs participants ont demandé que des modèles de budgétisation plus souples soient adoptés.

En 2019, dans le cadre de la réforme de la gestion, le Secrétaire général avait délégué certains pouvoirs aux chefs de mission aux fins de la gestion des ressources humaines, financières et physiques de leur mission, avec pour objectif d'aligner la responsabilité de la mise en œuvre d'un mandat sur le pouvoir de gérer les ressources⁸. Néanmoins, les participants ont noté que cette délégation des pouvoirs n'a pas encore été pleinement réalisée. Par exemple, il arrive encore souvent que les chefs de mission demandent au contrôleur de transférer des fonds entre différents groupes de budgétisation, de sorte qu'il est difficile aux missions de « corriger le cap » en fonction de l'évolution de la dynamique sur le terrain⁹.

En outre, s'il est vrai que les budgets sont censés refléter les mandats, ainsi que l'a noté un expert, les missions ont souvent été chargées d'accomplir « de nouvelles tâches sans recevoir de nouvelles ressources ». Dans le même ordre d'idées, certains participants ont fait valoir qu'une augmentation du degré de rationalisation des mandats pourrait contribuer à éviter que les missions ne soient priées de se lancer dans des tâches pour lesquelles leurs ressources sont insuffisantes.

D'un autre côté, certains experts ont lancé une mise en garde contre une telle approche, l'un d'entre eux allant jusqu'à noter « qu'il fallait éviter de trop rationaliser, car on risquait alors de priver les missions de la capacité de défendre leurs ressources. C'est le seul cas dans lequel nous nous trouvons sur un terrain ferme face au contrôleur et à la Cinquième Commission ». Comme l'ont estimé

7 Daniel Levine-Spound et Josh Jorgensen, « MONUSCO's 2022 Mandate: Streamlined, But Missing Key Protection Language » (Le mandat de la MONUSCO en 2022 : Rationalisé, mais dépourvu de certains passages essentiels relatifs à la protection), CIVIC, 2023.

8 Département des opérations de paix et Département de l'appui opérationnel, « Autorité, commandement et contrôle dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », Politique : 2019.23, 25 octobre 2019.

9 Pour en savoir plus sur la réforme, voir Wolfgang Weiszegger, « Implementing the UN Management Reform: Progress and Implications for Peace Operations » (Mise en œuvre de la réforme de la gestion à l'ONU : progrès réalisés et répercussions pour les opérations de paix), International Peace Institute, juillet 2020.

plusieurs participants, si les mandats ne sont pas rédigés en termes clairs, les missions ne réussiront pas à se doter de budgets suffisants pour leur permettre d'exécuter leurs activités, même si elles considèrent que ces activités sont indispensables. Par exemple, un expert a noté qu'au Soudan du Sud, le changement climatique a « encore aggravé la vulnérabilité de la population et exacerbé la dynamique du conflit », de sorte qu'il est crucial que la mission accorde une place de tout premier plan au climat, à la paix et à la sécurité dans son suivi des données, son analyse du conflit et ses activités d'alerte précoce. Ils ont noté que dès que le Conseil a reconnu pour la première fois les effets défavorables du changement climatique dans le cadre du mandat de 2021, la MINUSS a été en mesure de mobiliser les ressources nécessaires pour faire face à cette question.

Conclusion et perspectives pour l'avenir

Plusieurs participants ont noté qu'au cours des dix dernières années, un enseignement clé a été qu'il

importe que toutes les parties prenantes, au nombre desquelles le gouvernement hôte, la mission, le Conseil, les pays fournisseurs de contingents militaires et de forces de police, sans oublier les populations d'accueil, aient une « vision commune » de ce que la mission cherche à réaliser. En même temps, les experts ont reconnu que le déficit de confiance ne fait qu'augmenter entre et parmi ces différentes parties prenantes dans tous les contextes.

Compte tenu de ces dynamiques, les participants ont entrepris un échange d'idées sur le rôle, le cas échéant, que le Conseil devrait jouer en hiérarchisant et ordonnant les mandats à l'avenir, ainsi que sur les décisions qui devraient être laissées à la discrétion des missions. S'il est vrai que les experts ont exprimé différents points de vue sur l'utilité future du rôle du Conseil, les participants ont été unanimes à estimer qu'il est nécessaire d'améliorer les pratiques appliquées en matière de hiérarchisation, d'ordonnancement et de rationalisation des mandats à l'avenir.

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York.

Le **STIMSON CENTER** est un centre de recherche sur les politiques libre de toute obédience et œuvrant à la résolution des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité et la prospérité du monde. Son programme de protection des civils et de la sécurité humaine s'assure le concours des décideurs, des praticiens et des collectivités sur le terrain afin de cerner les vides sécuritaires et de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances pour protéger les populations des sociétés déchirées par la guerre.

Le **SECURITY COUNCIL REPORT** a pour mission de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité des Nations Unies. À cette fin : il diffuse des documents d'information objectifs et de haute tenue sur les activités en cours du Conseil et de ses organes subsidiaires ; il réunit les parties prenantes pour approfondir l'analyse des questions dont le Conseil est saisi, ainsi que de ses méthodes de travail et de son fonctionnement ; il encourage la coopération du Conseil avec tous les États membres et avec la société civile ; et il développe la capacité des nouveaux participants à suivre les pratiques et procédures du Conseil à travers des programmes de formation et d'assistance. Indépendant et impartial, le SCR prône la transparence, mais sans prendre position sur les questions dont le Conseil est saisi.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

www.ipinst.org