



Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – juillet 2026



Recommandations pour l'avenir du maintien de la paix

Réflexions du Substack Casque Bleu

Eugene Chen



Ces textes sont les versions française des publications originales :

[Lessons from HIPPO, ten years on](#)

[Towards a full spectrum of UN peace operations](#)

[What do we mean by modular approaches to UN peace operations?](#)

[UN transitions in a changed geopolitical context](#)

d'Eugene Chen © (2025-2026) sur le Substack [Casque Bleu](#)

Résumé

Depuis 2025, le chercheur, diplomate et spécialiste des enjeux relatifs au maintien de la paix onusien Eugene Chen (Université de New York, Université des Nations unies) anime un blog Substack intitulé [Casque Bleu](#). Soulevant les dynamiques politiques, financières, doctrinales et institutionnelles qui sous-tendent le maintien de la paix, ces postes courts mettent en lumière les débats les plus récents comme les discussions de fonds au siège des Nations unies. Les billets sélectionnés ici traitent, de manière transversale, de l'avenir du maintien de la paix.

Ainsi, « Les enseignements du rapport HIPPO, dix ans plus tard » revient sur les tentatives de réformer le maintien de paix depuis la publication du rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix en 2015. En pleine réforme ONU80, et dans l'attente de la publication de la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opérations de paix, Chen soulève les freins bureaucratiques à un questionnement profond sur les opérations de paix.

« Vers un éventail complet des opérations de paix des Nations unies » remet en question la différenciation fondamentale qui existerait entre les opérations de paix et les missions politiques spéciales. Selon l'auteur, la distinction faite entre ces deux outils onusiens est artificielle. Elle tiendrait plus de luttes bureaucratiques et intergouvernementales à l'ONU, notamment en matière de financements, que d'envergure de l'action ou de responsabilité du département chef de file.

Le troisième billet : « Qu'entend-on au juste par approches modulaires des opérations de paix de l'ONU ? », décrypte un terme fréquemment mentionné dans les discussions sur le futur du maintien de la paix. L'auteur y expose différentes tentatives onusiennes d'imaginer une organisation différente des opérations, soit sous forme de modèles prédéfinis, tels que proposés par le rapport « L'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes » publié en 2024, soit sous forme de réseaux de coopération entre les missions et les différents organes onusiens déployés sur le terrain.

Enfin, le quatrième écrit, « Les transitions de l'ONU dans un contexte géopolitique en transition », met en lumière l'instant critique des transitions dans le maintien de la paix – qu'il s'agisse de clôturer une mission, ou de renforcer la présence onusienne. Dans le contexte de crise politique et financière que traverse actuellement l'ONU, l'auteur invite à ne pas considérer les retraits comme des séquences distinctes, mais comme une reconfiguration de la présence de l'Organisation sur le terrain, en collaboration avec l'équipe pays et les autres organisations sœurs du système onusien.

Traduction

Dr Marie Küntzler – chercheuse au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité

Mathis Pujol – assistant de Recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité

Cette traduction a été réalisée par le GRIP, pilote de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, grâce à un financement de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées français. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité de l'organisme pilote de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées français.

Table des matières

Préface de l'auteur	1
Les enseignements du rapport HIPPO, dix ans plus tard	3
Des leçons délibérément non retenues	3
Pistes de solutions	5
Conclusion	6
Vers un éventail complet des opérations de paix des Nations unies.....	7
Pourquoi cela compte	7
Mythes et typologies.....	8
Une façon pragmatique d'aller de l'avant.....	9
Conclusion	10
Qu'entend-on au juste par approches modulaires des opérations de paix de l'ONU ?.....	11
Les modules comme blocs de construction	11
Des approches en réseau pour la mise en œuvre des mandats	13
Réflexions finales.....	15
Pour en savoir plus	15
Les transitions de l'ONU dans un contexte géopolitique en mutation	16
Contexte	16
La nécessité d'une approche systémique des transitions.....	17
Questions administratives et budgétaires	18
Conclusion	19
À propos de l'auteur	20

Préface de l'auteur

En 2015, le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de maintien de la paix (note de la traduction : les auteurs du Rapport HIPPO, plus tard « Groupe de haut niveau ») a formulé une série de recommandations visant à relever les défis, tant passés qu'émergents, auxquels sont confrontées les opérations de maintien de la paix des Nations unies. Le Groupe de haut niveau a noté avec inquiétude que les États membres privilégiaient, de plus en plus, les solutions militaires au détriment des solutions politiques. Il a également déploré la persistance des distinctions, largement artificielles, entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales. Selon les membres du Groupe de haut niveau, cette différenciation favoriserait des approches standardisées qui empêchent l'ONU d'adapter ses opérations de maintien de la paix en fonction des besoins spécifiques des pays et des conflits. Toutefois, lors de la publication de ces recommandations, les opérations de maintien de la paix de l'ONU étaient encore en phase d'expansion, puisque de nouvelles missions avaient récemment été mises en place au Mali et en République centrafricaine. Il n'y avait donc guère d'urgence à mettre ces conseils en œuvre, d'autant plus qu'elles ont été publiées durant les dernières années du mandat du Secrétaire général de l'époque, Ban Ki-moon.

L'année suivante, en 2016, les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont atteint un pic avec un budget de 8,3 milliards de dollars américains et 107 000 personnes en uniforme déployées. La décennie suivante a (cependant) été marquée par une période de réduction constante des budgets et effectifs. Aucune nouvelle mission n'a été mise en place, tandis que les opérations de grande envergure à Haïti, au Soudan et au Mali ont été clôturées. Parallèlement, les gouvernements hôtes se sont progressivement tournés vers des alternatives non onusiennes pour répondre à leurs besoins en matière de sécurité, telles que des forces régionales, des coalitions *ad hoc* et des sociétés militaires privées. En outre, l'ONU s'est éloignée de sa mission visant à rétablir la paix, alors que celle-ci devrait demeurer au centre de ses efforts visant à prévenir et à résoudre les conflits violents. Le retour de Donald Trump à la Maison Blanche en janvier 2025 n'a fait qu'accélérer ce processus.

C'est dans ce contexte que le Secrétaire général des Nations unies a lancé son initiative ONU80 visant à examiner l'avenir de toutes les formes d'opérations de maintien de la paix, comme le prévoit le Pacte pour l'avenir. Il y a un an, j'ai lancé mon blog Substack « *Blue Helmets, Red Tape* » (en français : Casques bleus, tampons rouges) afin de fournir des analyses et des recommandations concrètes destinées aux décideurs politiques qui cherchent à comprendre comment repositionner l'ONU et ses opérations de maintien de la paix dans un contexte de profonds bouleversements géopolitiques et de transformation de l'ordre mondial. Mes travaux s'inspirent largement de mon expérience en matière de réforme de l'ONU et d'opérations de maintien de la paix, acquise à partir de mes fonctions de diplomate, de chercheur et de fonctionnaire onusien travaillant dans le domaine du maintien de la paix ainsi qu'au sein du Bureau exécutif du Secrétaire général.

Les quatre articles issus de mon blog et sélectionnés par l'Observatoire Boutros-Ghali pour être traduits sont ceux qui fournissent un contexte relatif aux recommandations issues de l'initiative ONU80 et de la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opérations de maintien de la paix. Le premier article, consacré aux enseignements tirés du rapport HIPPO, souligne les limites des processus – tels que l'initiative ONU80 et la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opérations de maintien de la paix mené par le Secrétariat – entrepris en interne par des bureaucrates ayant un intérêt direct dans le résultat. Le deuxième article offre des perspectives pratiques sur la manière de dépasser la distinction artificielle entre les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, afin de permettre à l'ONU d'utiliser l'ensemble de ses prérogatives en matière de maintien de la paix. Le troisième article, consacré aux approches modulaires, propose une nouvelle façon d'envisager les

futures opérations de maintien de la paix afin d'éviter bon nombre des écueils rencontrés lors des missions passées et présentes. Enfin, le quatrième article, consacré aux transitions de l'ONU, plaide en faveur d'un changement de mentalité et d'approche en matière de planification quant au retrait et à la clôture des missions. J'espère que vous trouverez ces articles pertinents et qu'ils vous donneront matière à réflexion.

Un grand merci à l'équipe de l'Observatoire Boutros-Ghali pour son dévouement visant à démocratiser mes recherches et analyses sur les opérations de maintien de la paix auprès d'un public francophone !

Eugene Chen

Les enseignements du rapport HIPPO, dix ans plus tard

De la méthode et de la volonté politique, sous peine de gâcher une occasion de réforme

17 juillet 2025

La semaine dernière, le [lancement](#) d'un nouveau [rapport de l'IPI](#) marquant le dixième anniversaire de la publication du [rapport de 2015 du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix](#) (le rapport HIPPO) m'a amené à réfléchir à ce qui a changé et à ce qui n'a pas changé. Il est certain que le contexte géopolitique des opérations de paix est aujourd'hui radicalement différent. Sur cette toile de fond, l'ONU a fait valoir ces dernières années que les principaux défis auxquels sont confrontées les opérations de paix aujourd'hui sont de nature fondamentalement politique. En matière de maintien de la paix, par exemple, l'ONU affirme que,

« Le manque de soutien politique de la part des États membres de l'ONU fait que la perspective d'un règlement durable des conflits semble lointaine pour de nombreuses missions de maintien de la paix de l'ONU¹. »

Et en ce qui concerne les missions politiques spéciales, l'ONU fait valoir que,

« Compte tenu du contexte mondial actuel, marqué par la complexité des enjeux en matière de paix et de sécurité, et vu l'ampleur et la complexité des tâches qui incombent aux missions politiques spéciales, un soutien sans faille de la part des États membres [...] est essentiel pour que ces missions puissent mener à bien leur mandat². »

Toutefois, les opérations de paix doivent être menées à bien partout où elles sont nécessaires ; elles ne peuvent pas se permettre de n'intervenir que lorsque le contexte géopolitique s'y prête. Plus encore, rares sont les cas, au cours des 80 ans d'histoire de l'ONU, où les États membres ont apporté un soutien politique unanime aux efforts de rétablissement de la paix menés par l'Organisation.

Dans le même temps, les opérations de paix de l'ONU fonctionnent aujourd'hui selon des structures, des politiques et des processus mis en place pour répondre aux impératifs d'époques révolues. Or, les exigences de l'époque du rapport HIPPO, du rapport Brahimi de 2000 ou de l'*Agenda pour la paix* de 1992 ne sont plus les mêmes qu'aujourd'hui. Le dispositif des opérations de paix n'est pas optimisé pour répondre aux besoins actuels, en plus d'être lourd, fragmenté et davantage focalisé sur les livrables que sur les résultats. **Les défis auxquels l'ONU est confrontée ne sont pas exclusivement de nature politique. L'ONU doit saisir l'occasion offerte par la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix et l'initiative ONU80 pour remédier aux lacunes des approches et des structures actuelles.**

Si seulement.

Des leçons délibérément non retenues

Une différence majeure entre le rapport HIPPO et des processus tels que l'initiative ONU80 et la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix réside dans le fait que le Groupe de haut niveau était indépendant. Ses membres — des personnalités respectées possédant de grandes

¹ LACROIX Jean-Pierre, « [Peacekeepers Need Peacemakers](#) » *Foreign Affairs*, 2 septembre 2024.

² « [Questions de politique Générale intéressant les missions politiques spéciales. Rapport du Secrétaire général](#) », A/79/303, Nations unies, 8 août 2024.

connaissances et de solides expériences acquises au sein et en collaboration avec les opérations de paix de l'ONU — n'étaient pas soumis à la bureaucratie onusienne. Ils étaient donc libres de s'exprimer sans détour et ont formulé toute une série de recommandations qu'il serait difficile d'imaginer dans un rapport du Secrétaire général. En revanche, c'est tout le contraire de **l'initiative ONU80 et de la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix. Il s'agit de processus internes menés par les départements concernés, lesquels sont principalement guidés par leurs propres intérêts et priorités bureaucratiques.**

Pour être clair, je ne dis pas que le Secrétariat manque de compétences pour mener à bien de telles analyses. Cependant, comme le souligne [un article récent de Ben Christian publié dans International Studies Quarterly](#),

« La culture de la critique au sein du pilier « Paix et sécurité » du Secrétariat de l'ONU est répressive et marquée par l'autocensure... Les fonctionnaires de l'ONU n'osent pas formuler de critiques dans les instances officielles, et les « produits d'apprentissage » sont édulcorés à mesure qu'ils remontent la hiérarchie. En conséquence, l'[organisation internationale] ne bénéficie pas de l'impulsion nécessaire à l'apprentissage, ce qui se traduit par des problèmes de performance. »

En réalité, les employés des services concernés ne manquent pas de bonnes idées pour améliorer les opérations de paix, et ils ont une connaissance directe des lacunes des méthodes actuelles en matière de planification, d'analyse, de coordination et de mise en œuvre. Toutefois, divers facteurs — notamment des considérations de carrière, la culture hiérarchique du Secrétariat et la conception des mécanismes internes d'autorisation et de coordination — limitent la capacité du personnel à faire valoir des recommandations allant à l'encontre des intérêts et des priorités de leur département. À cela s'ajoute le fait que les initiatives internes impliquant plusieurs entités avec des priorités bien distinctes [ont tendance à aboutir à des résultats correspondant au plus petit dénominateur commun](#), ce qui se traduit souvent par le maintien du statu quo.

C'est d'ailleurs ce qui s'est produit lors de la restructuration du pilier « paix et sécurité » au cours du premier mandat du Secrétaire général Guterres. Non seulement l'équipe chargée de l'examen interne était composée de membres du personnel désignés par leurs départements respectifs, qui représentaient les intérêts de ces derniers, mais, en sus, les chefs de département ont également imposé des contraintes sur les travaux de l'équipe afin d'en limiter la portée. Par conséquent, la restructuration n'a entraîné que très peu de changements concrets au sein du pilier « paix et sécurité »³.

³ Il y a bien sûr le transfert pur et simple du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (BACP) vers le Département des affaires politiques (DAP) pour créer le nouveau Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DAPCP), mais il s'agissait davantage d'un changement dans les lignes hiérarchiques que d'une véritable intégration des deux entités. Et malgré tout le bruit qui a été fait autour de cette initiative, la « structure politico-opérationnelle » unique partagée par le DAPCP et le Département des opérations de paix (DOP) représente, dans la pratique, un changement bien moins important qu'il n'y paraît sur le papier. Les services de l'ancien DAP et les équipes opérationnelles intégrées de l'ancien Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) n'ont pas été fusionnés ni réorganisés, et ils continuent de rendre compte uniquement au DAPCP ou au DOP, respectivement. En réalité, l'essentiel des changements apportés au fonctionnement du pilier paix et sécurité provient de facteurs externes tels que la réforme de la gestion, qui a entraîné non seulement un cadre de délégation de pouvoirs qui a responsabilisé les missions et modifié les rôles des départements au Siège (même si bon nombre de ces départements refusent encore de reconnaître ces changements), mais aussi des changements résultant de la « séparation » entre l'ancien DOMP et l'ancien Département de l'appui aux missions.

Pistes de solutions

Les moments de crise peuvent servir de catalyseurs de réforme au sein de l'ONU. Dans le même temps, le sentiment de siège qui s'est emparé du pilier « paix et sécurité » de l'ONU rend difficile pour les responsables des départements concernés de reconnaître les lacunes de leurs approches ou structures actuelles, de crainte que de tels aveux soient utilisés pour justifier de nouvelles réductions dans le budget et le personnel. **Pour veiller à ce que cette crise ne soit pas vaine, il faut que le Secrétaire général fasse preuve d'un bon sens de l'initiative et mette en place un processus visant à surmonter les obstacles bureaucratiques qui s'opposent au changement.**

Les examens indépendants constituent une option, et il n'est pas trop tard pour que le Secrétaire général relance la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix sous la forme d'un processus indépendant. Quant à la manière de mener cet examen, que ce soit en interne ou en recourant à un groupe d'experts indépendants, la décision revient au Secrétaire général. Pour ce qui est du calendrier, qui prévoyait la finalisation du rapport début 2026, celui-ci a été fixé unilatéralement par le Secrétariat. Les États membres ne s'opposeraient pas à un report s'il devait permettre d'aboutir à un document de meilleure qualité offrant réellement un moyen de progresser.

Cela étant, les évaluations indépendantes ne sont pas une panacée ; il s'agit d'un outil dont l'impact est maximal lorsqu'il n'est pas utilisé à outrance⁴. Plus encore, certaines de ces évaluations se sont révélées plus indépendantes que d'autres⁵. En outre, les services ayant un intérêt direct dans le résultat ne doivent pas être autorisés à s'immiscer dans ses travaux ni à censurer ses conclusions et recommandations, ce, afin d'éviter de gaspiller le potentiel d'une évaluation indépendante.

Une alternative plus souple consisterait pour le Secrétaire général à faire appel à une « équipe rouge » indépendante afin de soumettre à des tests de résistance les conclusions d'un examen interne des opérations de paix⁶. Une « équipe rouge » est un groupe d'analystes indépendants « capables de remettre en question les hypothèses de l'organisation, sa pensée de groupe, ses angles morts, ses complaisances politiques et institutionnelles, ainsi que sa réticence à contester les idées des hauts responsables »⁷. Une équipe rouge pourrait être chargée de fournir au Secrétaire général une évaluation indépendante de l'analyse et des conclusions de l'examen interne afin de permettre le renforcement du rapport du Secrétaire général sur la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix, avant sa transmission à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité. **Une telle équipe pourrait également être engagée pour examiner les conclusions du volet « paix et sécurité » de l'initiative ONU80.**

Une option interne qui permet néanmoins de conserver une certaine indépendance vis-à-vis des départements consiste à confier la réalisation de l'examen au Secrétariat, tout en confiant sa direction à des personnes extérieures aux départements. À titre d'exemple, le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre des recommandations du rapport HIPPO⁸ a été rédigé par une équipe du Cabinet du Secrétaire général composée de membres issus de l'ensemble du Secrétariat, et non par

⁴ VON EINSIEDEL Sebastian & PICHLER FONG, Alexandra, « [The Rise of High-Level Panels: Implications for the New UN Secretary-General](#) », *United Nations University Centre for Policy Research*, janvier 2017.

⁵ FORTI, Daniel, « [Independent Reviews of UN Peace Operations: A Study of Politics and Practice](#) », *International Peace Institute*, 27 octobre 2021.

⁶ Note de la traduction: la terminologie d'équipe rouge désigne un groupe dont le rôle est de mettre à l'épreuve un dispositif (de cybersécurité par exemple), afin d'en tester les limites et en identifier les faiblesses.

⁷ TRENKOV-WERMUTH Calin, « [The UN Needs a "Red Team"](#) », *Foreign Affairs*, 3 juillet 2017.

⁸ « [L'avenir des opérations de paix des Nations Unies: application des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix](#) », A/70/357-S/2015/682, *Nations unies*, 2 septembre 2015.

les départements concernés. Cela a permis au Secrétaire général de garder la maîtrise du processus de suivi tout en conciliant les intérêts divergents des départements.

Conclusion

La crédibilité de l'ONU est en jeu, tout comme sa promesse de préserver les générations futures du fléau de la guerre. **Cela étant, à moins que le Secrétaire général ne fasse preuve du leadership qui a cruellement fait défaut et ne procède à une certaine réorientation tant dans la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix que dans les travaux du groupe « paix et sécurité » de l'ONU⁸⁰, nous risquons d'assister à une pâle redite des mêmes arguments éculés : à savoir que (1) les opérations de paix de l'ONU ont fait leurs preuves dans la mise en œuvre d'un large éventail de tâches mandatées ; (2) elles restent un outil flexible pouvant être déployé pour répondre à de nombreuses exigences politiques, de paix et de sécurité différentes ; (3) leur efficacité est principalement entravée par un environnement géopolitique défavorable et l'absence d'un soutien politique unifié ; et (4) les structures et approches existantes qui sous-tendent les opérations de paix de l'ONU restent largement à la hauteur de la tâche, bien que dotées de ressources insuffisantes. Un tel résultat représenterait une occasion manquée et un échec colossal à répondre aux attentes du moment.**

Vers un éventail complet des opérations de paix des Nations unies

Reprendre le cap

7 août 2025

Il y a trois semaines, j'[ai écrit](#) au sujet du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies et de la manière dont le processus lancé en 2015 devrait éclairer l'initiative ONU80 et la Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix actuellement en cours. Aujourd'hui, je souhaite passer du processus au fond, en examinant l'un des quatre changements essentiels [recommandés par le Groupe de haut niveau](#) dans le rapport HIPPO: l'ensemble des opérations de paix des Nations unies devrait être utilisé de manière plus souple afin de répondre à l'évolution des besoins sur le terrain. Le Groupe de haut niveau a souligné que

« Les différends entre les départements et bureaux sur leurs prérogatives, les contraintes budgétaires et les débats sémantiques ont peu à peu éclipsé le véritable objectif : mettre en place les opérations de paix les plus pertinentes possibles et faire en sorte qu'elles soient configurées au mieux pour contribuer à prévenir ou résoudre les conflits armés et à maintenir la paix. [...] »

Bien que des termes tels que « missions politiques spéciales » et « opérations de maintien de la paix » soient ancrés dans les esprits et dans les rouages administratifs de l'Organisation, ils ne devraient pas pour autant limiter sa capacité de répondre de manière plus adaptée aux besoins sur le terrain.

Pourtant, dix ans plus tard, le fossé entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales est encore plus profond qu'auparavant. Pourquoi cette division persistante pose-t-elle problème, et que peut-on faire pour y remédier ?

Pourquoi cela compte

La distinction actuelle entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales pose des problèmes bien réels et concrets.

- **Financement de la mise en place et de l'extension des missions** : Les grandes missions de maintien de la paix peuvent prélever jusqu'à 100 millions USD en espèces sur le Fonds de réserve pour le maintien de la paix pour financer la mise en place ou l'extension d'une mission. Elles peuvent faire ceci avant même que l'Assemblée générale n'adopte un nouveau budget ou le révis⁹. Les missions politiques spéciales, en revanche, sont limitées à 10 millions USD d'autorisation d'engagement dans le cadre du mécanisme des [dépenses imprévues et extraordinaires](#). Comme ce pouvoir d'engagement n'est pas assorti de fonds mobilisables, le recours à ce mécanisme aggrave le problème de liquidités du budget ordinaire chaque fois qu'il est utilisé.
- **Capacités opérationnelles** : À l'heure actuelle, les missions politiques spéciales ne disposent en général pas de structures telles que des centres d'opérations ou des cellules d'analyse interarmées, et elles ne comptent pas de contingents en uniforme autres que des unités de garde¹⁰. Les budgets des missions politiques spéciales ne prévoient pas de financement pour

⁹ Règle 4.6 du « [Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations unies](#) », ST/SGB/2013/4, Nations unies, 1^e juillet 2013.

¹⁰ Lorsque les missions politiques spéciales ont besoin de telles capacités, on leur donne généralement d'autres noms, comme la Section conjointe d'analyse et de compte rendu de la MANUA.

des activités programmatiques ou des projets à impact rapide, même lorsque ceux-ci pourraient s'avérer utiles à la mise en œuvre de leur mandat¹¹.

- **Cession des actifs lors de la liquidation** : La cession des actifs est une entreprise majeure lors de la clôture d'une mission. Lorsque les opérations de paix prennent fin, leurs actifs peuvent être réaffectés à d'autres missions ou à des activités du Secrétariat financées par les contributions obligatoires¹². Lorsque les missions politiques spéciales prennent fin, les actifs ne peuvent être transférés à d'autres entités du Secrétariat qu'à leur juste valeur marchande, ce qui dissuade ces dernières d'accepter ces actifs compte tenu des coûts que cela implique.
- **Appui du Siège** : Le compte d'appui aux opérations est une source de financement spécifique destinée à renforcer les capacités du Siège pour assurer le soutien aux opérations de paix. Les missions politiques spéciales ne disposent pas d'une ressource similaire. Le fait que l'Assemblée générale n'ait pas encore statué sur le [rapport de 2011 du Secrétaire général au sujet des mécanismes de soutien aux missions politiques spéciales](#) implique que le Secrétariat a été contraint de mettre en place des arrangements *ad hoc* pour répondre aux besoins en matière d'appui.

Ces distinctions ne résultent pas toutes de décisions prises par les États membres. En ce qui concerne les différentes capacités disponibles dans les missions, les disparités entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales résultent de distinctions élaborées au fil du temps par différents départements du Secrétariat. Ces distinctions visent à différencier artificiellement les missions politiques spéciales des opérations de maintien de la paix, afin de servir leurs intérêts propres.

Mythes et typologies

La distinction actuelle entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales trouve son origine dans des impératifs opérationnels. Lors de sa création, l'ONU disposait d'un budget-programme unique (le « budget ordinaire ») destiné à couvrir l'ensemble des activités menées par le Secrétariat. Dès la création de la Force d'urgence des Nations unies en 1956 toutefois, l'ONU a créé des comptes spécifiques, distincts du budget ordinaire, pour les missions de maintien de paix à grande échelle, en raison de l'ampleur et de la complexité de leurs activités par rapport au reste du Secrétariat. Les missions de moindre envergure ont continué d'être financées par le budget ordinaire. À la fin de la Guerre froide, le terme « mission politique spéciale » est devenu le terme désignant les activités politiques, de paix et de sécurité non liées au maintien de la paix, lesquelles sont financées par le budget ordinaire.

D'autres considérations se sont ajoutées à la conception traditionnelle des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, créant ainsi des incitations politiques et administratives à classer les missions dans l'une ou l'autre catégorie pour des raisons indépendantes de leurs besoins opérationnels. Au fil du temps, ces éléments se sont transformés en mythes largement répandus, qui influencent la perception communément admise de ce qui distingue les opérations de maintien de la paix des missions politiques spéciales.

¹¹ La question de savoir si la MINUATS devait avoir accès à des fonds programmatiques a fait l'objet de vifs débats au Siège lors de la création de la mission. En fin de compte, une allocation de 1 million USD a été inscrite au budget initial de la mission. Ce financement a ensuite été supprimé des budgets ultérieurs à l'insistance du DAPCP, qui faisait valoir que ces fonds n'étaient nécessaires que la première année, afin de faciliter la transition depuis la MINUAD.

¹² Règle 5.14 du « [Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations unies](#) », ST/SGB/2013/4, Nations unies, 1^e juillet 2013.

- **Taux de contribution au financement des opérations de paix** : On pense aujourd'hui à tort que l'ensemble des opérations de maintien de la paix doivent être financées selon la répartition des coûts entre États-membres établie spécifiquement par le « [barème des quotes-parts](#) » propre au budget séparé du maintien de la paix. En réalité, les coûts de deux missions de maintien de la paix sont actuellement inclus dans le budget ordinaire et sont donc répartis selon le barème de ce dernier. Même les dépenses des comptes spéciaux distincts du budget ordinaire ne sont pas non plus nécessairement réparties selon le barème propre au maintien de la paix. Les dépenses de la Force intérimaire des Nations unies à Chypre ont été d'ailleurs financées par des contributions volontaires jusqu'en 1993¹³. Et lorsque les dépenses doivent être couvertes par des contributions effectives, c'est l'Assemblée générale qui décide du barème des quotes-parts à appliquer.
- **Département chef de file** : Bien que le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DAPCP) soit responsable de toutes les missions politiques spéciales actuelles, et que le Département des opérations de paix (DOP) soit le chef de file de toutes les opérations de maintien de la paix, l'Assemblée générale n'a, lors de leur création, pas désigné le DAPCP ni le DOP comme chargés par défaut des missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix. Depuis que Kofi Annan a introduit le principe du département chef de file, les missions ont été attribuées en fonction des besoins opérationnels. C'est pourquoi plusieurs missions politiques spéciales de grande envergure et complexes — telles que celles en Afghanistan, en Sierra Leone et au Timor-Leste — ont été confiées au Département des opérations de maintien de la paix (DOMP, prédécesseur du DOP)¹⁴.

L'émergence et la persistance de ces mythes font que **ce qui n'était à l'origine qu'une approche différente pour refléter les besoins en ressources dans les budgets est désormais une ligne de fracture qui sépare deux régimes totalement distincts, caractérisés par des approches différentes en matière de planification, de définition des mandats, de budgétisation, de financement, de dotation en personnel, de gestion et d'établissement de rapports au Siège, pour des missions dont les mandats se recoupent et qui sont déployées dans des contextes similaires**. Ces distinctions sont renforcées non seulement par des structures concurrentes au sein du Secrétariat, mais aussi par des processus intergouvernementaux parallèles.

Le Groupe de haut niveau proposait de résoudre ces problèmes en supprimant les distinctions budgétaires fondamentales entre les missions politiques spéciales et les opérations de maintien de la paix, grâce à la création d'un compte unique pour les opérations de paix, distinct du budget ordinaire, couvrant toutes les missions ainsi que les besoins d'appui associés au Siège. Cette idée était vouée à l'échec dès le départ, car elle ne tenait pas compte la politique intergouvernementale. Si toutes les opérations de paix étaient regroupées dans un compte spécial unique, un seul barème des quotes-parts devrait s'appliquer à toutes les missions et, selon le barème retenu — celui des opérations de maintien de la paix ou celui du budget ordinaire —, soit les membres permanents du Conseil de sécurité, soit les pays en développement finiraient par payer plus qu'actuellement.

Une façon pragmatique d'aller de l'avant

Pour éviter de reproduire l'erreur commise par le Groupe de haut niveau, les États membres devraient envisager plusieurs mesures pragmatiques et s'attaquer aux causes profondes de ce qui est devenu

¹³ « [Financement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre](#) », A/RES/47/236, Assemblée générale de l'ONU, 14 septembre 1993.

¹⁴ « [Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit relatif à la gestion des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques](#) », A/61/357, Nations unies, 19 septembre 2006.

une distinction contre-productive entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, notamment :

- **Créer des comptes spéciaux pour toutes les missions de grande envergure sur le terrain** — qu'il s'agisse de missions de maintien de la paix ou de grandes missions politiques — et permettre à toutes les missions financées par ces comptes spéciaux de puiser dans le Fonds de réserve pour le maintien de la paix afin de financer leur démarrage et leur expansion, et de bénéficier des mêmes mesures de gestion de la trésorerie.
- **Appliquer le barème des quotes-parts du budget ordinaire aux comptes spéciaux des missions politiques spéciales existantes** afin que les États membres n'aient pas à payer davantage (ou moins) du fait du retrait de ces missions du budget ordinaire. Pour éviter des discussions controversées sur le barème des quotes-parts à appliquer à une future mission, les États membres pourraient adopter une approche objective fondée sur l'entité créatrice de la mission, soit l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité. Étant donné que les membres permanents du Conseil de sécurité assument une part plus importante des dépenses dans le barème des quotes-parts au maintien de la paix, ce barème devrait s'appliquer aux comptes spéciaux de toute nouvelle mission mandatée par le Conseil de sécurité, tandis que le barème du budget ordinaire devrait s'appliquer à toute nouvelle mission mandatée par l'Assemblée générale.

Ces mesures permettraient aux missions d'accéder aux ressources en fonction de leurs besoins opérationnels plutôt qu'en fonction de leur mode de financement ou de leur département chef de file. Il serait judicieux de procéder à certains changements de dénomination, par exemple en ce qui concerne le Fonds de réserve pour le maintien de la paix et le barème des quotes-parts applicable au maintien de la paix, si ces mesures étaient approuvées par l'Assemblée générale.

Conclusion

La forme doit suivre la fonction, et non le mode de financement. En maintenant des distinctions arbitraires entre les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, l'ONU n'a pas seulement limité l'éventail des outils dont elle dispose pour gérer et résoudre les conflits. Elle a aussi paralysé les missions politiques spéciales en les privant des capacités et des ressources nécessaires à la mise en œuvre de leur mandat, tout en exacerbant les rivalités entre services qui existaient depuis longtemps.

Si l'ONU veut être capable de dépasser ses schémas d'intervention habituels pour proposer de nouvelles approches sur mesure face aux menaces nouvelles et émergentes qui pèsent sur la paix et la sécurité, elle doit aller au-delà de sa conception actuelle des opérations de paix, qui se résume à un choix manichéen entre deux options étroitement définies, pour adopter une approche beaucoup plus adaptée aux besoins de chaque contexte spécifique. Cela ne signifie pas pour autant ignorer les réalités politiques : les États membres se soucieront toujours de l'impact de tout changement sur leurs contributions financières. Mais grâce à certaines mesures ciblées, l'ONU pourrait enfin puiser dans l'ensemble des opérations de paix sans que cela n'affecte la somme que chaque État membre devra verser. Le résultat ? Des déploiements plus rapides. Une meilleure gestion des liquidités. Des transitions plus fluides et des clôtures de missions plus faciles. Et, surtout, de meilleures chances de succès dans certaines des zones de conflit les plus difficiles au monde.

Qu'entend-on au juste par approches modulaires des opérations de paix de l'ONU ?

Opérations en blocs vs opérations en réseau

9 octobre 2025

Les approches modulaires des opérations de paix sont dans l'air du temps. Elles ont été [invoquées à plusieurs reprises](#) lors des récents débats du Conseil de sécurité, mais souvent sans grande précision quant à la forme qu'elles prendraient ni à leur mode de fonctionnement. Comme les approches modulaires sont généralement invoquées par des personnes insatisfaites des approches existantes en matière d'opérations de maintien de la paix et de missions politiques spéciales (ainsi que des [forces non onusiennes et des bureaux d'appui de l'ONU](#)), le recours à ces références peut être compris comme un raccourci rhétorique traduisant la frustration face au statu quo des opérations de paix.

La Revue sur l'avenir de toutes les formes d'opération de paix offre l'occasion d'aller au-delà des discours et d'étudier concrètement comment les approches modulaires pourraient être mises en pratique. **En réalité, deux concepts très différents ont été qualifiés d'« approches modulaires » : l'un mettant l'accent sur la modularité dans la conception des missions (la formule des « blocs de construction ») et l'autre sur la modularité dans la mise en œuvre du mandat (la formule de « réseau »).** Il convient d'analyser ces deux approches afin que les États membres et le Secrétariat comprennent mieux ce qu'implique chacune d'elles, de manière à pouvoir décider laquelle — le cas échéant — adopter pour les opérations de paix futures.

Les modules comme blocs de construction

Le concept des « blocs de construction » préconise la mise en place d'opérations de paix à partir d'une gamme de modèles prédéfinis. Cette approche a pris de l'importance à travers le rapport d'octobre 2024 commandé par le Département des opérations de paix (DOP) des Nations unies, intitulé [L'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes](#).

Le rapport *L'avenir du maintien de la paix* s'ouvre sur un bon aperçu de l'évolution historique, des réalisations et des défis du maintien de la paix des Nations unies. Pour aller de l'avant, le rapport présente 30 « modèles » d'opérations de maintien de la paix, chacun représentant « un ensemble comprenant un objectif stratégique souhaité, un ensemble de tâches potentielles relevant du mandat et une brève liste des capacités connexes nécessaires à la réussite de son déploiement », déployables seules ou en combinaison, en réponse à des situations spécifiques. Il décrit également six « modalités » — à savoir les missions autonomes, les missions séquentielles, les déploiements parallèles, les opérations conjointes, les opérations hybrides ou les missions autorisées par l'ONU — par lesquelles ces modèles pourraient être déployés.

Figure 1. Modèles pour les futures opérations de maintien de la paix des Nations Unies

 1. Déploiements préventifs	 11. Sécurité et assistance électorales	 21. Réponse aux catastrophes naturelles
 2. Prévention d'atrocités	 12. Désarmement, démobilisation et réintégration	 22. Accompagnement et protection des personnels humanitaires
 3. Protection des civils	 13. Réforme et gouvernance du secteur de la sécurité	 23. Protection du patrimoine culturel
 4. Surveillance et observation de cessez-le-feu	 14. Soutien à l'état de droit et à l'application de la loi	 24. Protection de ressources naturelles
 5. Suivi, observation et compte rendu	 15. Assistance policière	 25. Gestion des frontières
 6. Vérification	 16. Appui aux mécanismes d'établissement des responsabilités	 26. Sécurité des infrastructures
 7. Soutien aux accords de paix	 17. Lutte contre la criminalité organisée	 27. Cybersécurité
 8. Appui à de nouveaux États	 18. Action contre les mines et enlèvement d'engins explosifs	 28. Sécurité régionale
 9. Assistance à des processus de transition	 19. Réponse humanitaire d'urgence	 29. Sécurité urbaine
 10. Administration transitoire	 20. Soutien en matière de santé publique	 30. Sécurité maritime

La liste des 30 modèles tirés du rapport « L'avenir du maintien de la paix »

Le rapport avance trois arguments en faveur de son approche :

Premièrement, ces modèles offrent un rappel concis et utile des nombreuses tâches jusqu'ici confiées aux Casques bleus, qui, pour la plupart, demeurent encore pertinentes. Deuxièmement, l'analyse de ces modèles et d'autres options peut aider le Conseil de sécurité et les États hôtes potentiels à développer une réflexion prospective face aux menaces nouvelles et émergentes à la paix et à la sécurité internationales. Enfin, les différentes modalités et l'approche modulaire permettent de mettre en évidence les multiples configurations envisageables pour les opérations de maintien de la paix, rendant ainsi possible leur adaptation à des situations particulières et leur évolution dans le temps, ainsi que l'établissement de partenariats variés, tant au sein qu'en dehors du système des Nations Unies¹⁵.

Toutefois, le concept présenté dans le rapport ne permet de concrétiser que le premier des trois avantages avancés. En effet, l'éventail de modèles et de modalités proposés pourrait constituer un aide-mémoire utile pour les États membres. Or, il ne les aide guère à réfléchir à la manière dont les opérations de paix peuvent répondre aux menaces nouvelles et émergentes, étant donné que tous les modèles et modalités s'inspirent de pratiques passées ou actuelles - à l'exception du modèle de mission de cybersécurité proposé (modèle 27), qui relève davantage du vœu pieux que d'une initiative que l'ONU serait réellement en mesure de mener à bien. De plus, le rapport n'explore pas les interdépendances ou les contraindiquations entre les tâches mandatées, les besoins en ressources ou en

¹⁵ WANE El-Ghassim, WILLIAMS Paul D. & KIHARA-HUNT Ai, « [L'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes](#) », Nations unies, p. 25.

soutien pour chaque modèle, ni les considérations politiques et opérationnelles qui déterminent si un modèle doit être envisagé et comment il serait mis en œuvre.

En fin de compte, le regroupement des tâches mandatées constitue la principale innovation présentée dans le rapport, étant donné que la manière dont une mission serait planifiée, conçue et budgétisée dans le cadre de cette approche resterait globalement la même que dans le statu quo. **Bien qu'utile d'un point de vue conceptuel, une approche par « blocs » a peu de chances de résoudre les défis opérationnels persistants auxquels sont confrontées les opérations de paix – et ce, d'autant plus que la définition de modèles distincts risque de renforcer les éléments contreproductifs des approches existantes en matière de conception des missions et de mise en œuvre des mandats, notamment le manque de priorité accordée aux solutions politiques ainsi que la pensée formatée dans l'élaboration des missions. De plus, les six modalités perpétuent une conception ancrée de longue date des opérations de paix centrée sur les missions, au lieu de privilégier une approche rassemblant les capacités et l'expertise de l'ensemble du système des Nations unies et des partenaires externes.**

Des approches en réseau pour la mise en œuvre des mandats

Il existe toutefois une autre conception de l'approche « en réseau », qui consiste à tirer parti, dans la mesure du possible, des capacités et de l'expertise existantes, y compris celles provenant de l'extérieur du Secrétariat. C'est l'approche recommandée dans *le Nouvel agenda pour la paix*, qui soutenait que

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, dans le cadre d'un multilatéralisme en réseau et de partenariats renforcés¹⁶.

Cet appel fait écho à celui formulé dans le rapport du groupe de travail ONU80, qui préconise de passer à des « opérations multidimensionnelles en réseau ».

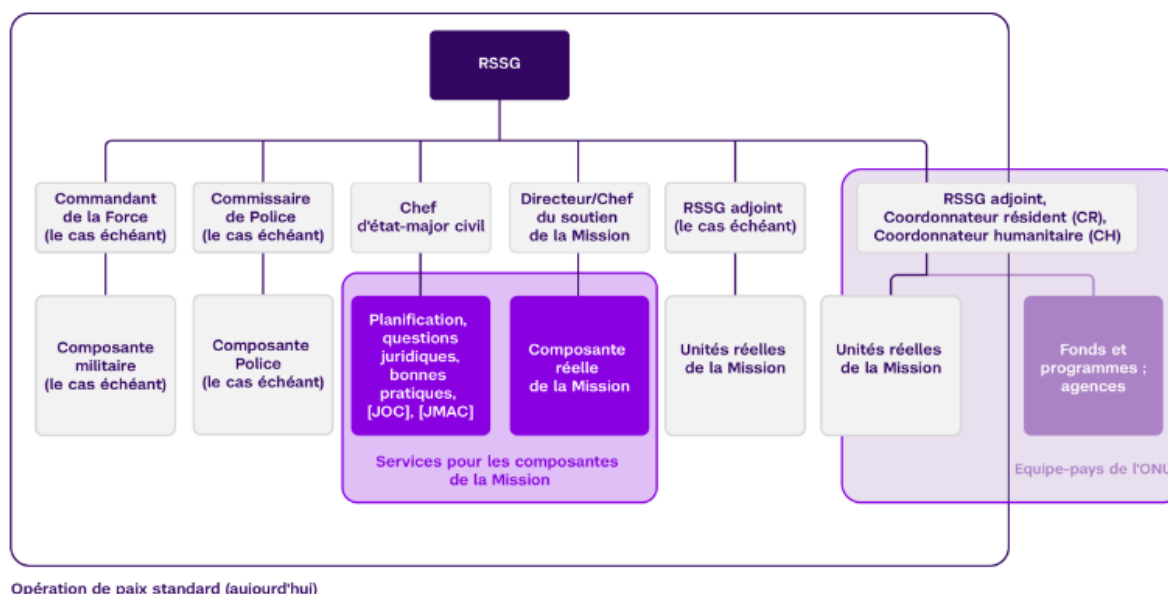
L'idée d'approches modulaires sous la forme d'un réseau associant les missions et d'autres partenaires trouve son origine dans un document de 2022 consacré aux approches modulaires des opérations de maintien de la paix¹⁷. Cette approche « en réseau » de la mise en œuvre des mandats s'écarte de l'approche standard actuelle, selon laquelle les missions sont chargées de mettre en œuvre tous les aspects d'un mandat émanant du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Elle tient compte du fait que bon nombre des activités de consolidation de la paix menées par les missions sont également menées par les agences, fonds et programmes de l'équipe de pays des Nations unies ou d'autres partenaires, y compris des organisations régionales, telles que l'Union africaine et l'Union européenne¹⁸. Lorsque des partenaires pertinents possédant l'expertise et l'avantage comparatif pour des tâches spécifiques de consolidation de la paix sont présents, les missions feraient simplement appel

¹⁶ « [Notre programme Programme commun. Note d'orientation n°9. Un Nouvel Agenda pour la paix](#) », A/77/CRP.1/Add.8, Nations unies, juillet 2023, p. 24.

¹⁷ CHEN Eugene & COLEMAN Katharina, « Reinvigorating UN Peacekeeping » [Présentation de papier]. *Reinvigorating the United Nations International Conference*, Vienne, Autriche, 27 janvier 2023.

¹⁸ En 2011, le [Groupe consultatif de haut niveau sur les capacités civiles au lendemain des conflits](#) a entrepris une cartographie détaillée des compétences dans les différents domaines de la consolidation de la paix et à propos d'une approche sectorielle avec des chefs de file, similaire à celle utilisée dans le système humanitaire. Il convient de mettre à jour cet exercice de cartographie, et de réexaminer cette proposition.

à ces partenaires pour la mise en œuvre des parties pertinentes du mandat plutôt que de s'en charger elles-mêmes¹⁹.



Organigramme type pour une « opération multidimensionnelle en réseau »

Une approche en réseau est envisageable dans le cadre des dispositions administratives et budgétaires existantes et s'appuie sur des précédents. Parmi ceux-ci figurent la responsabilité assumée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans la mise en œuvre du volet « renforcement des institutions » du mandat initial de la Mission des Nations unies au Kosovo, ainsi que la participation de membres de l'équipe pays des Nations unies en tant que partenaires d'exécution pour des activités programmatiques dans le cadre de divers mandats d'opérations de paix. Les relations entre une mission et ses partenaires de mise en œuvre externes seraient définies par un protocole d'accord ou toute autre convention, et pourraient inclure l'accès à des fonds provenant des budgets de la mission, étant donné que les activités viendraient en appui aux tâches prescrites²⁰.

Une telle approche permet d'éviter les schémas de pensée formatés et facilite la mise en place de réponses sur mesure, en tenant compte des spécificités de chaque contexte tout en s'appuyant sur l'expertise et les relations déjà existantes. Trop souvent, le Secrétariat et les États membres oublient que l'histoire ne commence pas lorsque la crise figure à l'ordre du jour du Conseil de sécurité (ou de l'Assemblée générale), et que l'équipe de pays des Nations unies est déjà sur le terrain avant le déploiement d'une mission et qu'elle restera sur place après le départ de celle-ci. Cela contribue également à atténuer les défis persistants liés aux chevauchements et aux doubles emplois entre les missions multidimensionnelles et les membres des équipes de pays des Nations unies, contribuant ainsi à renforcer la cohérence des programmes au niveau national. Et cela aiderait à assurer la continuité des programmes lors des [transitions des Nations unies](#).

¹⁹ CHEN Eugene, « [A New Vision for Peace Operations \(Or how I learned to stop worrying and love Christmas tree mandates\)](#) », New York University Center on International Cooperation, octobre 2024.

²⁰ « [Lignes directrices: activités de programme relevant du mandat d'une opération de maintien de la paix et financées au moyen du budget statuaire](#) », Département des opérations de maintien de la paix et département de l'appui aux missions, 1^{er} octobre 2018.

Réflexions finales

Contrairement à l'approche dite par « blocs », qui considère les ensembles d'activités prescrites comme les modules à partir desquels une mission doit être construite, l'école de pensée dite « en réseau » adopte une vision plus large et considère tous les acteurs susceptibles de contribuer à la mise en œuvre d'un mandat — qu'il s'agisse d'une mission des Nations unies, les membres de l'équipe de pays des Nations unies ou d'autres partenaires, y compris les organisations régionales — comme des modules pouvant être combinés de manière sur mesure pour répondre aux exigences d'un contexte particulier.

Bien que l'on puisse attribuer au rapport *L'avenir du maintien de la paix* le mérite d'avoir popularisé l'idée des approches modulaires, sa conception de ces approches représente moins un changement dans le fonctionnement des missions qu'une manière d'organiser les activités prescrites. En revanche, l'approche « en réseau » préconisée dans *le Nouvel Agenda pour la paix* et le rapport de l'Axe de travail 3 offre une perspective qui dépasse le cadre des missions pour mobiliser plus systématiquement d'autres sources de capacités et d'expertise existantes, à l'appui de la mise en œuvre du mandat. Elle s'attaque à certains des défis persistants en matière de cohérence et de continuité auxquels le système des Nations unies est confronté dans les missions intégrées, et met à profit les contributions obligatoires aux budgets des missions comme moyen de soutenir l'intégration et de [promouvoir la cohérence à l'échelle du système des Nations unies](#).

Et à un moment où une grande partie des discussions au Conseil de sécurité porte sur la création de bureaux d'appui des Nations unies, une approche « en réseau » offre une autre façon d'envisager le partenariat avec des acteurs extérieurs à l'ONU, de manière à garantir que les efforts multilatéraux soutiennent une stratégie politique cohérente, qui contourne bon nombre des [limites conceptuelles et pratiques du cadre 2719](#) pour le l'appui aux opérations de soutien à la paix de l'Union africaine.

Pour en savoir plus

CHEN Eugene & COLEMAN Katharina, « [Reinvigorating UN Peacekeeping](#) » dans KORNPROBST Markus & REDO Slawomir (Éds.), *Reinvigorating the United Nations*, Londres et New York, 2024, Routledge, 131-150.

CHEN Eugene, « [A New Vision for Peace Operations \(Or how I learned to stop worrying and love Christmas tree mandates\)](#) », *New York University Center on International Cooperation*, octobre 2024.

Les transitions de l'ONU dans un contexte géopolitique en mutation

Encore des leçons non retenues

26 février 2026

Ces dernières années, les transitions des Nations unies ont été au cœur des débats dans les cercles liés aux opérations de paix. Concrètement, les transitions désignent les processus de redéfinition de la présence globale des Nations unies dans un pays donné, qu'il s'agisse de la mise en place et du renforcement d'une opération de paix des Nations unies ou de son retrait et de sa clôture. Elles constituent des moments de changement majeur dans les relations entre les Nations unies et les acteurs locaux, et elles comportent à la fois des risques et des opportunités pour les pays concernés : ceux de retomber dans le conflit ou de s'engager sur la voie d'une paix durable.

Ces processus se déroulent rarement sans heurts et sont marqués par des défis et des problèmes récurrents, notamment ceux mis en évidence dans un [rapport du Secrétaire général publié en 2022](#). **Le contexte de plus en plus difficile dans lequel s'inscrivent les transitions au sein des Nations unies ne fait que rendre plus urgente la nécessité, pour les États membres et le Secrétariat, de prendre enfin des mesures concrètes pour résoudre ces problèmes de longue date — notamment en s'éloignant des approches centrées sur les missions et en adaptant les politiques et procédures administratives et budgétaires, afin d'optimiser les ressources limitées et de préserver les acquis durablement obtenus en matière de pérennisation de la paix.**

Contexte

L'Irlande a défendu la cause des transitions au cours de son mandat en tant que membre élu du Conseil de sécurité (2021-2022), et a été à l'origine de l'adoption de la [résolution S/RES/2594 \(2021\)](#), qui définit les transitions comme :

[un] processus stratégique collectif menant vers une reconfiguration de la stratégie, de l'empreinte et de la capacité des Nations Unies, de façon à appuyer les objectifs de consolidation de la paix et l'élaboration d'une paix durable, de manière à accompagner et à renforcer une prise en main nationale, éclairée par le contexte opérationnel et par les priorités nationales et les besoins de l'État hôte et de sa population, ce qui comprend une mobilisation auprès de la population et de la société civile et, selon qu'il convient, des organisations régionales et sous-régionales et des autres parties prenantes, avec la participation pleine, égale et véritable des femmes et l'inclusion des jeunes et des personnes handicapées [...]

Cette description, tout comme la plupart des politiques et pratiques existantes des Nations unies en matière de transitions, part du principe que celles-ci s'inscrivent dans un contexte où un certain degré de stabilité et de progrès a été atteint dans la mise en œuvre d'un processus politique. Or, depuis l'adoption de la résolution [S/RES/2594 \(2021\)](#), on a assisté à une vague de transitions motivées par des demandes de clôture de missions émanant tant des gouvernements hôtes que du Conseil de sécurité. Il s'agit notamment des missions qui ont pris fin au Mali (juin 2023) et en Irak (décembre 2025), des fermetures de missions à venir à Hodeïda (mars 2026), en Somalie (octobre 2026) et au Liban (décembre 2026), ainsi que d'un processus de retrait prolongé en République démocratique du Congo.

Les transitions menées par l'ONU, malgré la fragilité, les conflits et la violence persistants, doivent être considérées comme la nouvelle norme, une réalité renforcée par le fait que ni les États-Unis ni

les gouvernements hôtes aux tendances autoritaires ne s'intéressent à la consolidation de la paix ni au développement de sociétés pluralistes fondées sur la démocratie, les droits humains et l'état de droit²¹. **Cependant, les approches actuelles des transitions au sein de l'ONU, ainsi que l'insistance sur le fait que celles-ci doivent reposer sur des conditions et des critères de référence, continuent de partir du principe que les transitions s'opèrent dans des situations de relative stabilité et impliquent un transfert assez simple et linéaire d'une opération de paix vers une opération de paix de moindre envergure ou vers l'équipe de pays des Nations unies. Cela doit changer.**

La nécessité d'une approche systémique des transitions

Les mentalités figées compliquent les transitions. Au sein du Secrétariat, le personnel parle plus souvent de « retrait de mission », plutôt que de « transitions des Nations unies ». Il ne s'agit pas simplement d'une question sémantique ; l'utilisation du terme « transitions » comme euphémisme pour « retrait », au lieu de reconnaître que ce dernier n'est autre qu'un élément du premier, révèle la persistance d'une conception centrée sur les missions en matière de transitions²². Cela n'est pas tout à fait surprenant, étant donné qu'une grande partie de la prise de décision est guidée par les départements du Secrétariat, le Conseil de sécurité et les experts des États membres, tous concentrés sur les missions plutôt que sur la configuration plus large de l'ONU²³.

Or, une opération de paix ne représente qu'une partie de la présence globale de l'ONU dans un pays. Les agences, fonds et programmes de l'équipe pays de l'ONU sont présents dans un pays avant le déploiement d'une mission et y restent après le départ de celle-ci. Il est facile pour les parties prenantes à New York d'ignorer les considérations et les conséquences post-mandat lorsque les pays ne figurent plus à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et que les postes de soutien au Siège sont supprimés à la clôture de la mission. Toutefois, cela signifie que les préoccupations, les perspectives, les mandats et les priorités de l'équipe de pays de l'ONU sont souvent négligés et ignorés, avec des conséquences durables.

Le fait est que les équipes pays des Nations unies disposent d'une expertise et de capacités différentes de celles des opérations de maintien de la paix, ainsi que d'interlocuteurs différents au sein des autorités de l'État hôte. Prenons, par exemple, la protection des civils. Au cours des quinze dernières années, les opérations de maintien de la paix ont mis l'accent sur la protection physique au détriment d'autres aspects du mandat de protection des civils. L'accent mis par le Secrétariat et le Conseil de sécurité sur la recherche de moyens permettant à l'ONU d'assurer la protection physique après le départ d'une mission de maintien de la paix est problématique, car il impose à l'équipe pays des attentes et des responsabilités spécifiques au maintien de la paix. Plus encore, il ne tient pas compte du fait que d'autres entités du système des Nations unies ont des approches différentes en matière de protection, qui correspondent à leurs mandats, leurs capacités et leur expertise.

²¹ CHEN Eugene, « [So long, farewell: Stabilisation and the exit of UN peacekeeping operations](#) », *The British Academy*, 2026.

²² On le constate également dans le fait que les examens stratégiques axés sur les missions ont complètement supplanté les évaluations stratégiques à l'échelle du système, malgré les exigences de la politique d'évaluation et de planification intégrées des Nations unies. Cela a également des implications directes pour la planification de la transition.

²³ Cet article met l'accent sur le manque de cohérence dans la planification de la transition au sein du système des Nations unies, mais un autre problème majeur à ne pas négliger est l'absence de consultation et de coordination efficaces avec les parties prenantes locales au cours des processus de transition. Voir, par exemple, DANIELAK Silvia, « [Post-military Futures: Plans and Failure of the Peace Operations' Infrastructure Handover in Darfur](#) », *Journal of Intervention and Statebuilding*, n°19, vol. 5, 2025, 567–585.

Le fait d'imposer les tâches résiduelles et l'héritage des opérations de maintien de la paix à l'équipe de pays ne fait pas que créer des tensions entre les missions et ces équipes, mais peut également compromettre la capacité des agences, des fonds et des programmes à mener à bien leurs propres activités. Le Secrétariat et les États membres doivent s'efforcer de mieux appréhender les besoins post-mandat du point de vue de ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre²⁴.

Questions administratives et budgétaires

Ce décalage entre les outils disponibles et les attentes s'applique également, dans une large mesure, aux situations où une mission de maintien de la paix est remplacée par une mission politique spéciale. Dans ce cas, des complications supplémentaires découlent du fait que [des politiques et procédures administratives et budgétaires différentes s'appliquent aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales](#), tant lors de leur démarrage que de leur clôture. Cette situation, ajoutée au fait qu'il existe des départements chefs de file différents et qu'il n'y ait pas de capacité de planification conjointe au Siège, pousse également le Secrétariat à traiter la liquidation et le démarrage comme deux processus distincts et parallèles, plutôt que comme une transition intégrée. Il en résulte un énorme gaspillage, notamment une discontinuité dans la gestion du personnel et des contrats pendant la passation de pouvoir, ainsi que l'acquisition inutile de quantités considérables de biens et de services dans la nouvelle mission. **L'Assemblée générale devrait remédier aux divergences entre les règlements financiers et les règles régissant la gestion des différents types d'opérations de paix, et le Secrétariat devrait prendre des mesures pour harmoniser la manière dont les missions sont budgétisées et pour permettre plus facilement des ajustements face à l'évolution des besoins et des circonstances.**

Il ne suffit pas de dire que les missions doivent envisager dès le départ des stratégies de sortie ou qu'elles devraient s'engager dès le début dans la planification de la transition ; il faut leur accorder l'espace et les ressources nécessaires pour mener à bien cette planification. Comme je l'ai déjà souligné, [il n'existe pas de culture de la planification à l'ONU](#). En réalité, la planification d'urgence est souvent activement réfrénée par le Secrétaire général et découragée par certains États membres, par crainte que cette planification ne laisse entendre que l'ONU anticipe ou approuve un certain résultat.

La planification contingente, y compris en matière de transitions, doit devenir une pratique si courante qu'elle passe inaperçue. Au lieu des actuelles approches cloisonnées en matière de planification et d'exécution de la clôture et du démarrage des missions, des transitions efficaces et performantes nécessitent des équipes intégrées, qui intègrent non seulement les capacités et l'expertise de l'ensemble des missions et de l'équipe pays, mais sont également renforcées par une expertise et des capacités spécialisées provenant de l'extérieur de la mission. Cela est d'autant plus important que la nature des tâches opérationnelles et d'appui pendant les transitions diffère fondamentalement, en termes de caractère, de nature et d'ampleur, de celle observée pendant la mise en œuvre du mandat.

²⁴ Même si le fait de doter l'équipe pays de capacités et d'une expertise supplémentaires en matière de paix et de sécurité peut s'avérer utile, cette démarche doit être gérée avec prudence, en particulier si les relations entre l'ONU et le gouvernement hôte sont tendues. L'expérience du Népal en est un bon exemple. Un bureau de liaison politique a été créé à la suite de la fermeture, en 2011, de la Mission des Nations unies au Népal afin de disposer d'une certaine capacité de suivre le progrès de la mise en œuvre du processus de paix, mais les activités de ce bureau ont généré des tensions entre l'équipe pays des Nations unies et le gouvernement, ce qui a conduit ce dernier à exiger la fermeture du bureau de liaison en 2018.

Conclusion

Les difficultés liées au retrait progressif et à la clôture des missions existantes — en particulier les grandes opérations de maintien de la paix multidimensionnelles — découlent de la manière dont ces missions ont été initialement mises en place. L'accent mis sur le déploiement de personnel en uniforme et les décisions d'acquisition et de construction prises sans tenir compte des considérations post-mandat ont des implications sur les relations de travail entre les missions et les équipes pays. Le programme d'intégration, y compris la politique d'évaluation et de planification intégrées, visait à résoudre ces problèmes. Cependant, sa mise en œuvre est, dans la plupart des cas, davantage abordée comme un simple exercice de cases à cocher. L'intégration n'existe actuellement que sur le papier et non dans la pratique, à moins qu'il n'y ait en place un groupe de personnes déterminées à la faire fonctionner.

Une approche modulaire de la mise en œuvre des mandats (ou ce que le Secrétaire général a qualifié d'« opérations multidimensionnelles en réseau »²⁵) peut constituer un moyen de remédier aux problèmes récurrents rencontrés lors des transitions onusiennes. Elle permettrait de répartir les tâches au sein du système des Nations unies en fonction des avantages comparatifs, de tenir compte de l'horizon temporel plus long requis pour les activités de consolidation de la paix, et contribuerait à assurer la continuité des programmes ainsi que la préservation de la mémoire institutionnelle après le retrait d'une opération de paix, en particulier si ce retrait est précipité. Cela dit, l'adaptation d'une mission existante à une telle approche se heurterait à de réels défis bureaucratiques et culturels, compte tenu des incitations structurelles à maintenir les arrangements existants. Il serait beaucoup plus facile de mettre cela en œuvre pour une nouvelle mission ; **le Secrétariat et les États membres devraient donc sérieusement envisager une approche en réseau pour toute potentielle mission de suivi d'une opération de maintien de la paix arrivant à son terme.**

²⁵ « [Initiative ONU80. Axe de travail 3: changement des structures et réaligement des programmes – changements de paradigmes: unis dans la mise en œuvre. Rapport du Secrétaire général](#) », A/80/392, Nations unies, 22 septembre 2025.

À propos de l'auteur



Eugene Chen est chercheur sénior au Centre de recherche sur les politiques de l'Université des Nations Unies (UNU-CPR), où ses travaux portent sur la prévention des conflits et la pérennisation de la paix. Spécialiste de la réforme institutionnelle de l'ONU, il a auparavant dirigé un programme de recherche au *Centre on International Cooperation* de l'Université de New York. Il a également exercé diverses fonctions au sein du Secrétariat des Nations Unies. Depuis 2025, il est l'auteur du Substack *Casque Bleu*.

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

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

