



L'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes

Octobre 2024



**Nations
Unies**

L'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes

Étude indépendante réalisée pour le compte du
Département des opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies

El-Ghassim Wane, Paul D. Williams, Ai Kihara-Hunt



**Nations
Unies**

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	5
2. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : évolution, réalisations et défis	7
3. Avantages comparatifs des opérations de maintien de la paix des Nations Unies	15
4. Le paysage des menaces	18
5. L'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : mandats, modèles, modalités	22
6. Capacités clés	47
7. Facteurs de réussite	54
8. Conclusion	61
Liste des sigles et acronymes	63
Notes	66

Résumé

- 1 La présente étude indépendante a été mandatée par le Département des opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU), et ce, à la demande de l'Allemagne et des autres coprésidents de la Conférence ministérielle sur le maintien de la paix. Elle a pour but d'alimenter les travaux de la session prévue à Berlin en mai 2025, qui portera sur l'avenir du maintien de la paix.
- 2 Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies demeurent un outil multilatéral efficace pour prévenir et endiguer les conflits armés, pérenniser la paix, ainsi que pour faire face à un éventail plus large de menaces à la paix et à la sécurité internationales. Depuis son lancement, vers la fin des années 1940, le maintien de la paix n'a eu de cesse d'évoluer et de s'adapter à des circonstances changeantes, mobilisant des spécialistes tant civils qu'en uniforme — membres de forces militaires ou policières — issus de toutes les régions du monde. À ce jour, plus de 120 opérations de paix, totalisant deux millions de personnels en uniforme, ont été déployées dans plus de 50 pays d'Afrique, d'Amérique, d'Asie, d'Europe et du Moyen-Orient. Celles-ci ont permis de réaliser des gains importants à un coût comparativement raisonnable. Les Casques bleus ont contribué à l'apaisement de conflits et de crises, accompagné des processus de décolonisation, protégé des populations civiles, renforcé la souveraineté des États dans lesquels ils ont été déployés et aidé à la mise en place d'institutions favorisant la paix et la bonne gouvernance. En règle générale, ces résultats positifs se vérifient même dans des contextes marqués par des niveaux élevés de violence ou dans lesquels les processus de paix sont dans l'impasse.
- 3 Le maintien de la paix doit son bilan positif à la mobilisation d'un large éventail de parties prenantes. Il incarne en effet le multilatéralisme en action, étant le fruit de convergences entre les membres — permanents et élus — du Conseil de sécurité, les principaux contributeurs financiers, les pays hôtes, les acteurs régionaux concernés et plus des deux tiers des États Membres de l'ONU qui ont, à ce jour, fourni des Casques bleus. Même lorsque le Conseil de sécurité a été divisé sur d'autres questions, il a très souvent su parvenir à un consensus sur le déploiement d'opérations de paix. Il s'agit là d'un atout non négligeable dans un monde de plus en plus volatile, fragmenté, complexe et conflictuel, où les États Membres doivent répondre à un ensemble de menaces et de défis interdépendants en matière de paix et de sécurité. Parmi les plus importants figurent les conflits armés, la militarisation des technologies nouvelles et émergentes, la criminalité transnationale organisée, la crise climatique et les urgences de santé publique, autant de phénomènes qui s'enchevêtrent de manière complexe et transcendent les frontières nationales.
- 4 L'ONU est bien placée pour relever ces défis. Le caractère universel de l'Organisation, sa longue expérience de terrain, ainsi que son vaste réseau de bureaux et d'institutions confèrent à ses opérations plusieurs avantages significatifs par rapport aux interventions bilatérales et aux autres formes de réponse internationale aux crises. De façon plus spécifique, l'ONU a la capacité requise pour générer, déployer, soutenir, financer et évaluer ses missions de maintien de la paix. Elle demeure investie d'une autorité et d'une légitimité inégalées pour réunir les principales parties prenantes lorsqu'une crise éclate. Les principes fondamentaux du maintien de la paix, à savoir le consentement des principales parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat, ont résisté à l'épreuve du temps et permis à l'Organisation de se forger une solide réputation de gardienne impartiale des processus de paix. L'ONU dispose également de la latitude nécessaire pour adapter les mandats de ses opérations de maintien de la paix aux menaces actuelles et émergentes, et bénéficie de sources de financement durables et souples, qui répartissent les coûts afférents aux missions entre tous les États Membres. Compte tenu du durcissement de la conjoncture financière mondiale et des priorités multiples auxquelles les États Membres sont confrontés, il est impératif que l'ONU améliore davantage l'efficacité de ses missions en favorisant une rigueur, une transparence et une cohérence accrues dans l'exécution de leurs obligations

fiduciaires ainsi qu'une meilleure communication des résultats obtenus. Ce faisant, l'Organisation donnera aux contributeurs financiers l'assurance qu'ils font un investissement judicieux dans un outil multilatéral efficace pour la gestion et la prévention des conflits ainsi que pour la consolidation de la paix. Enfin, lorsque l'ONU déploie des soldats de la paix, elle s'appuie sur des dispositifs de responsabilisation et des cadres réglementaires qui ont fait leurs preuves et restent inégalés dans la sphère multilatérale.

- 5 Se projetant dans le futur, une réflexion nouvelle s'impose sur les rôles que les opérations de maintien de la paix pourront et devront jouer. Une telle réflexion est d'autant plus nécessaire que les missions des Nations Unies se sont récemment heurtées à un degré préoccupant de résistance politique et à un déficit de confiance de la part de certains gouvernements, de populations locales, d'influenceurs et d'analystes. La situation a été aggravée par l'ampleur prise par la désinformation et la mésinformation ainsi que par l'écart existant entre les moyens affectés aux missions et les attentes placées en elles. Ces difficultés ont pour toile de fond l'intensification des rivalités géopolitiques et les divergences croissantes sur nombre d'enjeux mondiaux qui traversent le Conseil de sécurité et, plus largement, la communauté internationale, compliquant encore davantage les efforts de maintien et de rétablissement de la paix conduits sur le terrain.
- 6 La vision des opérations de maintien de la paix des Nations Unies articulée dans la présente étude est celle d'un outil fondé sur le primat du politique, modulaire et centré sur les populations, à même de permettre au Conseil de sécurité de s'unir autour de réponses multilatérales efficaces face à un large spectre de menaces et de défis. Il existe un lien étroit entre le maintien de la paix, l'action globale de prévention des conflits et de consolidation de la paix, ainsi que le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Avec la volonté politique requise, une gestion efficace des ressources mises à la disposition des opérations de maintien de la paix et la mobilisation à leur profit d'un financement suffisant et prévisible, il est possible de renforcer cette complémentarité et de matérialiser la vision susmentionnée. Dans cette optique, notre étude propose 30 modèles plausibles, destinés à servir de matrice aux

futures missions des Nations Unies (figure 1). Ces modèles décrivent un ensemble de tâches associées de longue date au maintien de la paix; ils indiquent comment ces tâches traditionnelles pourraient être exécutées différemment, dans des contextes évolutifs et avec l'apport de nouvelles technologies; et ils proposent des activités novatrices pour les opérations de maintien de la paix de demain.

- 7 En plus de constituer une synthèse fort utile des nombreuses activités que les Casques bleus ont accomplies dans le passé, ces modèles peuvent également aider à faire avancer la réflexion prospective indispensable pour faire face aux menaces nouvelles et émergentes à la paix et à la sécurité internationales. Le recours à une approche modulaire adossée à des modalités variées permet tout à la fois d'adapter les missions à la spécificité des situations, de faciliter leur évolution dans le temps et d'envisager des partenariats variés, tant au sein qu'en dehors du système des Nations Unies.
- 8 Les modèles ici présentés peuvent donc contribuer à informer le Conseil de sécurité, les États Membres et les gouvernements hôtes potentiels des nombreuses options qui s'offrent à eux. Si les mandats définissent l'orientation stratégique des opérations de maintien de la paix, les différents modèles sont, quant à eux, conçus et, le cas échéant, combinés pour faciliter l'exécution sur le terrain d'un ensemble de tâches connexes. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat pourront alors élaborer des modalités agiles, souples, et adaptables en vue de soutenir les missions et d'améliorer leur efficacité, en puisant dans les capacités existantes au sein du système des Nations Unies et des États Membres et en établissant au besoin des partenariats avec les organisations régionales et d'autres acteurs. Ces modalités peuvent prendre des formes diverses : déploiement de missions purement onusiennes, à l'exclusion de toute autre opération; articulation séquentielle dans laquelle l'ONU et d'autres entités se succèdent, ou opérations conduites de manière parallèle, avec des présences simultanées sur le même théâtre, mais dotées de structures de commandement et de contrôle distinctes; missions conjointes ou hybrides; et opérations menées par des coalitions d'États ou par d'autres organisations internationales, avec l'autorisation du Conseil de

sécurité et bénéficiant éventuellement d'un module de soutien de l'ONU.

- 9 La présente étude met également l'accent sur la nécessité d'investir dans des capacités clés afin d'améliorer la performance des missions de maintien de la paix actuelles et futures, indépendamment de la combinaison particulière de modèles et de modalités retenue à un moment donné. Ces capacités concernent la planification, le personnel, l'encadrement, les structures de soutien, la gestion des données et de l'information, la communication stratégique, l'intégrité de l'information, les moyens en attente et la capacité de déploiement rapide, ainsi que la sécurité et le bien-être des membres du personnel des missions de maintien de la paix. L'étude souligne, en outre, la nécessité pour l'ONU de recruter des employés dévoués et déterminés, possédant le bon équilibre entre connaissances locales et expertise. L'embauche d'un plus grand nombre de femmes et leur déploiement à tous les niveaux revêtent une importance tout aussi capitale. Les missions dotées d'un personnel performant, ainsi que de mécanismes efficaces en matière de conduite et de reddition des comptes, et qui sont à même de s'adapter à des circonstances changeantes sont les plus susceptibles d'obtenir des résultats positifs. Enfin, il est impératif de veiller à ce que les processus de transition des opérations de maintien de la paix vers d'autres configurations se déroulent sans heurts, notamment par la prise en compte des efforts des autres acteurs onusiens, pour que les missions lèguent un héritage positif aux populations et aux pays concernés.
- 10 L'instauration d'une paix durable exige toutefois que l'approche nouvelle et les réformes techniques et opérationnelles ici proposées s'accompagnent d'une mobilisation politique et d'un volontarisme renouvelés de la part des États Membres. En tant qu'instrument de réponse collective aux crises, le maintien de la paix génère le plus souvent des résultats probants, mais il ne constitue pas pour autant une baguette magique. La direction qu'imprime le Conseil de sécurité et son unité sont primordiales. Les nouveaux modèles de maintien de la paix ne produiront pas les effets escomptés si le Conseil est divisé, pas disposé à apporter un soutien constant aux missions qu'il mandate ou est incapable de le faire, en particulier lorsque des difficultés surviennent.
- 11 Les chances de réussite des opérations de maintien de la paix sont également meilleures lorsque les États voisins et les accords régionaux concernés s'engagent fortement en leur faveur. L'ONU doit continuellement interagir avec ces acteurs au sujet des activités de ses missions et des problèmes qu'elles rencontrent. Il s'agit, ce faisant, d'assurer une appropriation régionale de ces opérations, dont l'aboutissement serait alors jugé vital pour les régions concernées.
- 12 Le succès des opérations de maintien de la paix est en outre tributaire de la volonté des parties en conflit de faire la paix. S'il est établi que ces opérations peuvent aider à atténuer les conflits, même dans les circonstances les plus difficiles, il n'en reste pas moins clair qu'elles ne peuvent rétablir la paix et la stabilité en l'absence d'une réelle détermination des parties concernées à aller de l'avant. De même, aucune mission ne peut réussir sans la coopération et le soutien francs du (des) gouvernement(s) hôte(s) et des autres principales parties concernées. Au-delà du consentement légal de l'État hôte, ce qui importe le plus c'est son engagement véritable en faveur du processus de paix auquel il est partie et des réformes qui lui sont associées, sa volonté de coopérer pleinement et durablement avec les missions et, lorsque des problèmes surviennent, de rechercher des solutions avec l'ouverture d'esprit requise. Pour sa part, l'ONU peut favoriser une coopération plus étroite, en prenant le soin de solliciter l'avis des gouvernements hôtes sur les questions relatives aux mandats de ses missions, en continuant à agir de manière transparente et impartiale pour instaurer et renforcer la confiance, en faisant preuve de créativité pour répondre aux demandes de soutien des autorités locales et nationales, et en privilégiant l'obtention de résultats concrets au bénéfice des populations locales et des autres acteurs concernés.
- 13 En tant qu'outil conçu pour aider au règlement de certains des conflits les plus longs et des crises les plus complexes qui sévissent dans le monde, les missions de maintien de la paix opèrent le plus souvent dans des environnements instables et à haut risque. Les opérations à venir devront donc être suffisamment résilientes pour surmonter les épreuves qu'elles ne manqueront pas de connaître. Les instances responsables de la définition des orientations, du

financement et de la conduite de ces opérations doivent intégrer un certain degré de tolérance au risque dans cette entreprise, reconnaître l'importance que revêt la gestion des risques et allouer les ressources financières requises à cet effet, se préparer aux échecs et être prêtes à s'adapter lorsque la situation se détériore de manière inattendue par rapport aux conditions de déploiement initiales. Les attentes placées dans le maintien de la paix, aux niveaux aussi bien local qu'international, doivent être calibrées en conséquence.

14 Le monde est confronté à des défis de plus en plus complexes dans le domaine de la paix et de la sécurité, qui appellent une action multilatérale inclusive, efficace et sous-tendue par des principes. Le maintien de la paix peut contribuer à la galvaniser.

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

1. Introduction

Le maintien de la paix est sans doute la plus importante des innovations introduites par les Nations Unies. Il repose sur un ensemble, largement partagé au niveau international, de normes, de règles, de procédures de prise de décision et de principes qui ont évolué depuis la fin des années 1940. Au fil du temps, il est devenu l'un des symboles les plus visibles et les plus prestigieux de l'ONU ainsi qu'un élément essentiel de son identité. Environ 120 missions ont été déployées dans plus d'une cinquantaine de pays situés en Afrique, dans les Amériques, en Asie, en Europe et au Moyen-Orient, y obtenant des résultats remarquables. Le maintien de la paix a fédéré nombre d'acteurs clés, faisant l'objet d'un large consensus entre eux : membres permanents et membres élus du Conseil de sécurité, principaux contributeurs financiers, pays hôtes, acteurs régionaux concernés et plus des deux tiers des États Membres des Nations Unies qui ont, à ce jour, fourni quelque deux millions de personnels en uniforme. L'ONU a également su faire évoluer ses missions face aux situations nouvelles, en même temps qu'elle a élargi ses domaines d'expertise. Elle a déployé des spécialistes — civils, policiers et militaires — issus de toutes les régions du monde, s'est adaptée à l'évolution des conflits et a développé des partenariats souples et novateurs avec divers acteurs internationaux œuvrant pour la paix et la sécurité. La communauté de praticiens et d'experts impliqués dans la conception et la conduite des missions — du Secrétariat de l'ONU à d'autres entités, en passant par les États Membres — a élaboré, continuellement affiné et diffusé des politiques de maintien de la paix, dispensant également des formations à un large éventail d'acteurs pour les préparer à la mise en œuvre de ces politiques sur le terrain.

Aujourd'hui, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies interviennent dans un environnement de plus en plus complexe et conflictuel, résultant de la confluence de plusieurs facteurs. Au premier rang de ces défis figurent l'intensification des rivalités géopolitiques, la remise en cause de l'impartialité des opérations par certains acteurs et le déficit de confiance qui en

découle, des tensions budgétaires croissantes, et nombre d'autres difficultés et contraintes (tant au niveau du Siège de l'ONU que des missions), liées notamment à la planification, aux ressources humaines et au degré de souplesse des différents processus guidant la conduite des opérations.

Malgré ces défis, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies continuent de jouer un rôle important de par le monde et pourraient à l'avenir assumer d'autres responsabilités et prendre une plus grande ampleur. La présente étude vise à fournir des pistes sur leur orientation future. Elle a été mandatée par le Département des opérations de paix de l'ONU, et ce, à la demande de l'Allemagne et des autres coprésidents de la Conférence ministérielle sur le maintien de la paix, aux fins d'alimenter les travaux de la session prévue à Berlin en mai 2025, qui portera sur l'avenir du maintien de la paix, ainsi que ceux de ses réunions préparatoires. Parce qu'elle est axée sur les missions onusiennes, l'étude n'aborde pas les questions touchant à la mise en œuvre de la résolution 2719 (2023) sur le financement des opérations conduites par l'Union africaine (UA) et autorisées par le Conseil de sécurité, lesquelles sont traitées par un groupe de travail spécial conjoint UA-ONU.

Pour réaliser cette étude, notre équipe a mené des consultations approfondies avec des États Membres et le Secrétariat des Nations Unies, des organisations régionales, ainsi qu'avec des experts issus de la société civile et du monde universitaire. Les éléments que nous présentons devraient amener les États Membres à renouveler leur engagement en faveur du maintien de la paix, comme l'ont, au demeurant, fait plus d'une cinquantaine d'entre eux lors du dernier débat du Conseil de sécurité sur cette question¹. Tant la trajectoire passée que les perspectives à long terme du maintien de la paix sont globalement encourageantes. Celui-ci incarne une des valeurs cardinales des Nations Unies : à savoir, œuvrer de concert pour relever des défis communs. Avec plus de 120 pays fournissant des soldats de la paix et l'ensemble des membres des Nations Unies contribuant à son

1 « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies », S/PV.9719, 9 septembre 2024.

financement, le maintien de la paix incarne véritablement « le multilatéralisme en action »². Significativement, il peut s'appuyer sur d'autres entités du système des Nations Unies, n'étant qu'un élément parmi d'autres de la boîte à outils de l'Organisation. Plus il est en phase avec les efforts globaux que déploient les Nations Unies pour la consolidation de la paix et la prévention, plus son impact est grand. Ainsi que l'a souligné le Conseil de sécurité à maintes reprises, dans l'ensemble, les opérations de maintien de la paix donnent des résultats probants ; elles demeurent l'un des outils les plus efficaces dont dispose l'ONU pour la réalisation des objectifs énoncés dans la Charte³. Elles sont d'un apport indéniable pour les États Membres, en ce qu'elles peuvent aider au renforcement de la souveraineté des pays où elles sont déployées, laissant dans leur sillage des institutions solides et une paix durable. Elles le sont aussi pour l'ONU, car la crédibilité et la visibilité mondiale de l'Organisation dépendent de sa capacité à rester une entité efficace et opérationnelle dans le secteur de la paix et de la sécurité.

Dans la conduite de cette étude, notre équipe n'a pas perdu de vue la distinction actuelle entre opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, qui relèvent de départements différents et ont des modes de financement qui leur sont propres : alors que les opérations de maintien de la paix disposent de comptes dédiés, les missions politiques spéciales sont, quant à elles, financées par le budget ordinaire de l'ONU et doivent, comme telles, rester dans les limites de l'enveloppe globale des ressources allouées à l'Organisation (voir l'encadré 3). Néanmoins, l'analyse qui sous-tend la présente étude et les idées qui en émergent s'inscrivent dans la continuité de la recommandation du rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix selon laquelle « [l]es opérations de paix doivent offrir une panoplie de moyens [à] utilis[er] en fonction de l'évolution de la situation⁴ ». Cette approche permettra à l'ONU de puiser dans la gamme complète des « opérations de paix », telles que définies dans *Le Pacte pour l'avenir*, et, ainsi, de « répondre plus efficacement aux défis actuels et aux nouvelles réalités⁵ ».

2 *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, session de fond de 2024* (New York, 19 février – 15 mars 2024) (A/78/19, 2024), par. 118. Ci-après, « Rapport du Comité des 34 », A/78/19, 2024.

3 Voir par exemple S/PRST/2022/5, S/PRST/2021/17 et S/PRST/2021/11.

4 *Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix*, A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015 (ci-après, « Rapport du Groupe indépendant »), p.10.

5 *Le Pacte pour l'avenir*, mesure 21.

2. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : évolution, réalisations et défis

L'histoire des soixante-seize années du maintien de la paix est avant tout celle d'impératifs diplomatiques ayant engendré des réponses pragmatiques et multilatérales aux crises internationales. Aussi bien le Conseil de sécurité que l'Assemblée générale ont, à maintes reprises, souligné que le maintien de la paix constitue l'outil de diplomatie multilatérale le plus légitime et le plus adéquat pour s'attaquer à des problèmes particulièrement difficiles. Cette reconnaissance institutionnelle se double d'une autre réalité : dans certaines zones de crise, les Casques bleus ont comblé le vide laissé par d'autres organisations et acteurs qui n'avaient pas la capacité ou la volonté d'intervenir. Chemin faisant, les principes qui sont au cœur du maintien de la paix ont été adaptés, ses pratiques réinventées et de nombreux enseignements tirés et mis en œuvre en réponse au caractère changeant des conflits armés et à des menaces qui n'avaient pas été anticipées.

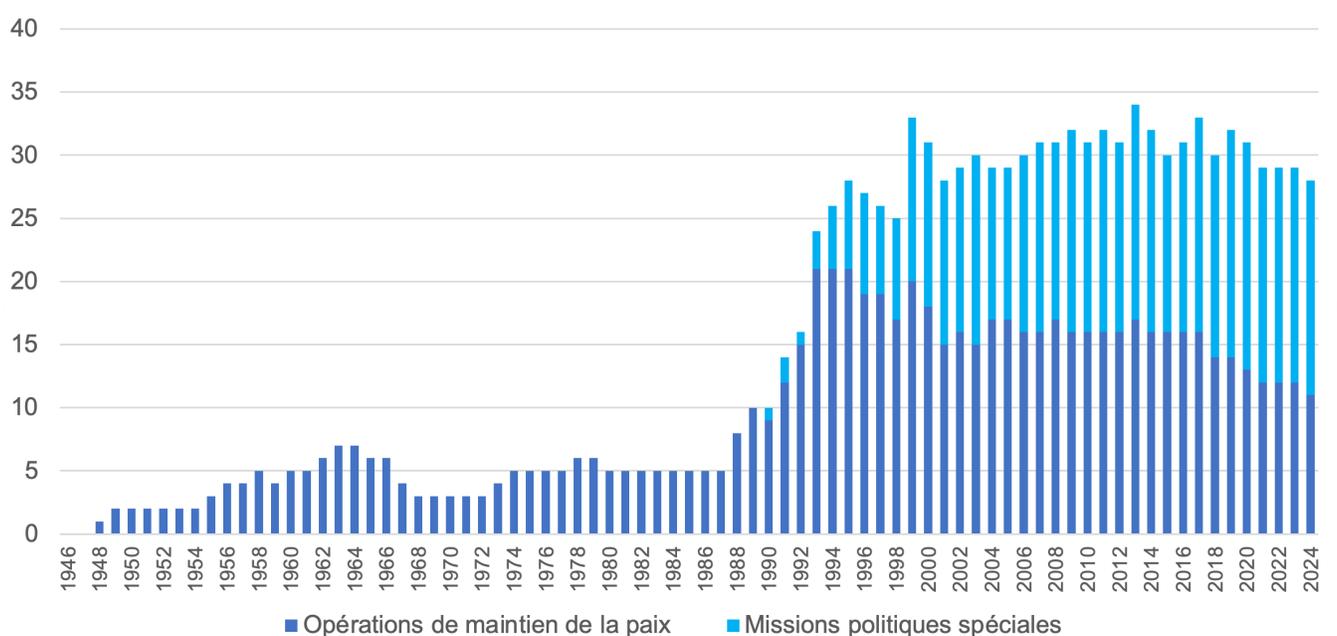
L'histoire des soixante-seize années du maintien de la paix est avant tout celle d'impératifs diplomatiques ayant engendré des réponses pragmatiques et multilatérales aux crises internationales.

2.1 Évolution

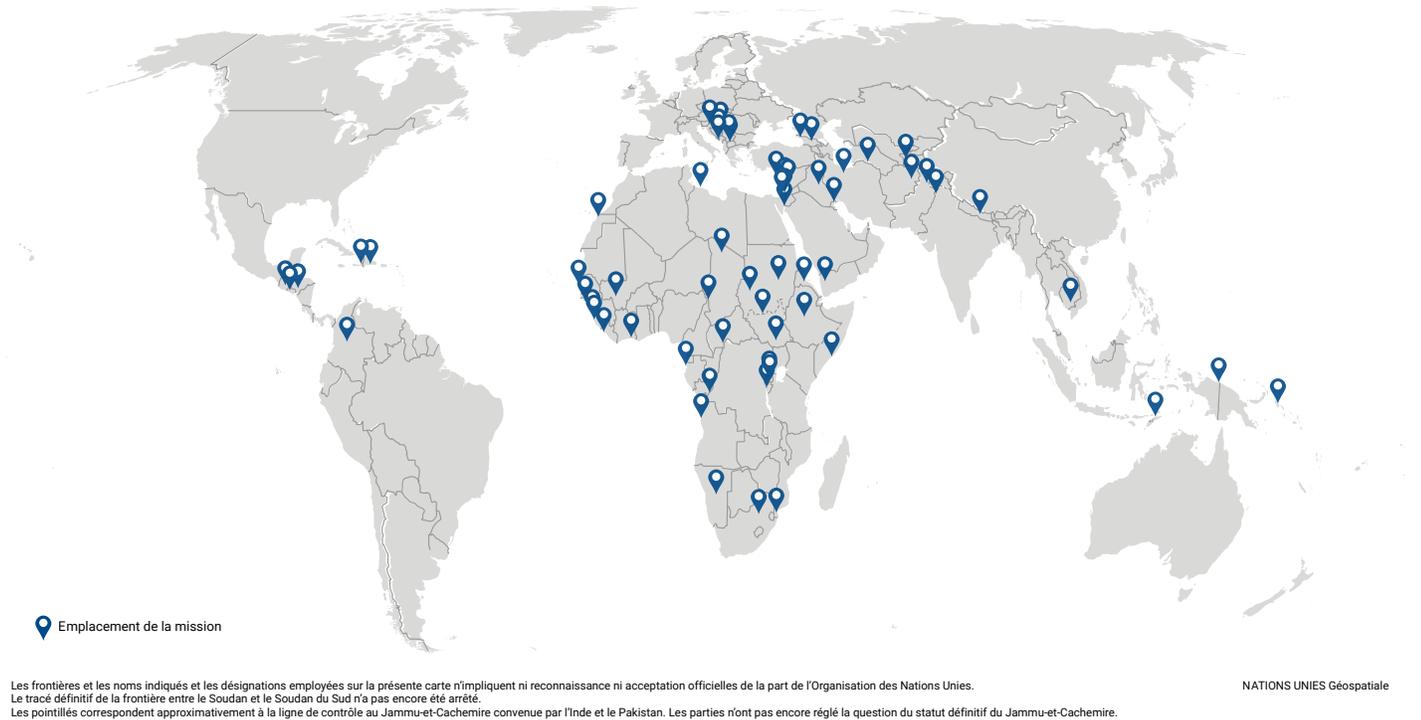
Lancé à la fin des années 1940, le maintien de la paix demeure un outil multilatéral souple, permettant de faire face à un large spectre de menaces et de défis. À ce jour, les Nations Unies ont déployé plus de 120 opérations de paix (72 opérations de maintien de la paix et 52 missions politiques spéciales ayant une présence sur le terrain)

Figure 2. Opérations de paix des Nations Unies, 1946-2024

Source : Base de données des mandats des missions de paix des Nations Unies (<https://www.peacemissions.info>)



Carte 1. Localisation des opérations de paix des Nations Unies, 1948-2024



dans plus de 50 pays (voir la figure 2 et la carte 1). Depuis la fin de la Guerre froide, l'Organisation a, en moyenne, créé trois nouvelles missions par an (figure 3).

L'étendue, la taille et la structure de ces missions ont varié en réponse à l'évolution des conflits armés et à d'autres menaces à la paix et à la sécurité internationales, telles qu'identifiées par le Conseil de sécurité. Si les premières missions des Nations Unies ont eu pour mandat de gérer des conflits territoriaux, les Casques bleus ont, toutefois, le plus souvent été déployés dans le contexte de conflits armés à l'intérieur des États. Ils ont également accompagné des processus de décolonisation et relevé plusieurs défis allant au-delà des conflits armés, notamment en administrant des territoires, en supervisant des processus électoraux, en aidant au maintien de l'ordre, en soutenant des mécanismes de justice internationale, en venant en aide à des États nouvellement indépendants, en favorisant la participation des femmes à la quête de la paix, en gérant des urgences de santé publique et en s'attaquant aux effets néfastes des changements climatiques. Le Conseil de sécurité s'est, en outre, montré disposé à conférer des mandats robustes aux missions

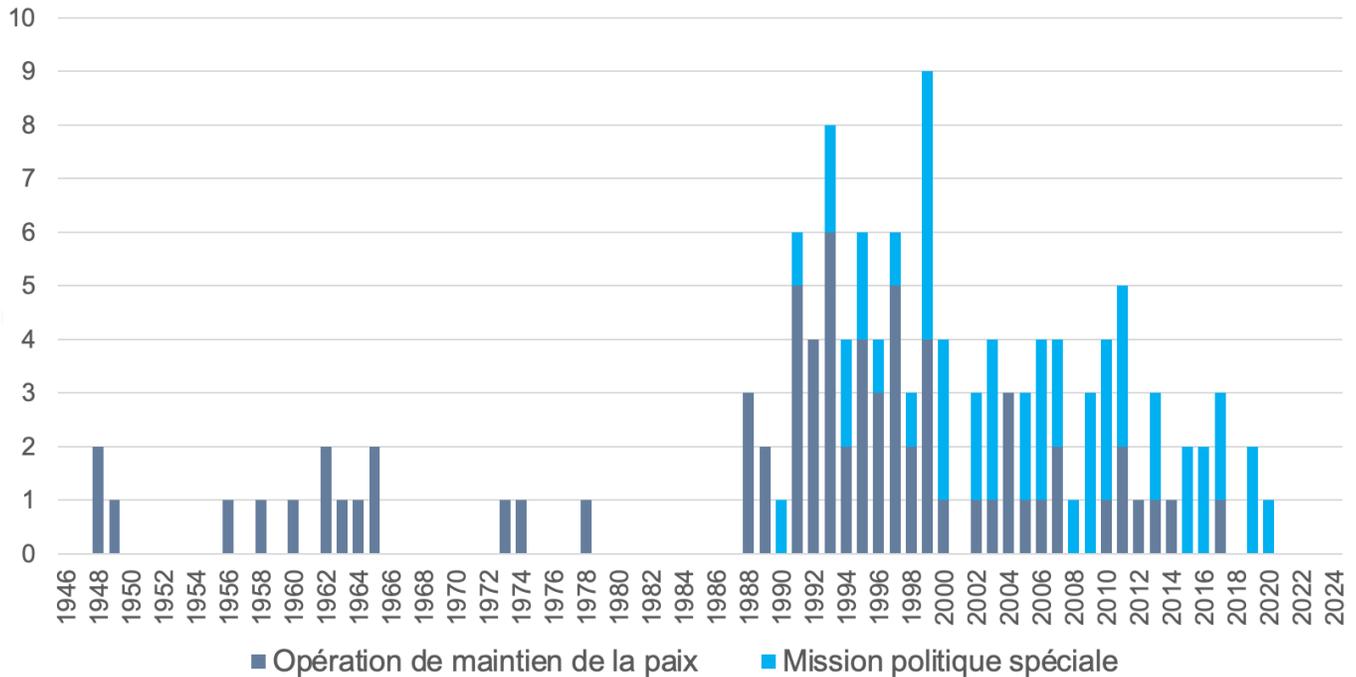
de maintien de la paix lorsque l'évolution des circonstances le justifiait, et il a déployé des efforts soutenus pour améliorer le partenariat avec les accords régionaux, comme indiqué à la section 5.3 de la présente étude.

Lancé à la fin des années 1940, le maintien de la paix demeure un outil multilatéral souple, permettant de faire face à un large spectre de menaces et de défis.

Plus récemment, en 2018, le Secrétaire général de l'ONU a lancé l'initiative Action pour le maintien de la paix (A4P), visant à susciter un engagement politique renouvelé de la part des États Membres en faveur du maintien de la paix. Celle-ci a débouché sur l'adoption d'une déclaration de principes et d'engagements arrêtés d'un commun accord en vue d'adapter le maintien de la paix aux défis de demain. Plus de 150 États Membres ont souscrit à la déclaration, qui s'accompagnait d'un plan d'action prévoyant

Figure 3. Nouvelles opérations de paix des Nations Unies, 1946-2024

Source : Base de données des mandats des missions de paix des Nations Unies (<https://www.peacemissions.info>)



des améliorations dans huit domaines prioritaires⁶. À cette initiative a succédé, en 2021, l'Action pour le maintien de la paix+ (A4P+), dont l'objectif est d'accélérer la mise en œuvre des mesures qui avaient été convenues en ce qui concerne la cohérence collective et la stratégie politique, l'intégration stratégique et opérationnelle, les capacités et les mentalités, la responsabilisation des Casques bleus et la redevabilité envers eux, la communication stratégique et la coopération avec les pays hôtes⁷.

2.2 Réalisations

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont à leur actif une longue liste d'acquis. À chaque fois qu'elles ont bénéficié du soutien unifié du Conseil de sécurité et de la coopération des États hôtes, elles se sont révélées être un moyen très polyvalent et financièrement raisonnable de soutenir les processus politiques

et de transition, de créer un espace de dialogue, de protéger les populations vulnérables, d'aider à la mise en place d'institutions qui favorisent la paix et la bonne gouvernance, renforçant ainsi la souveraineté des États concernés, de contenir les conflits armés et d'atténuer leur impact sur les pays voisins. Sur le terrain, les missions ont également conforté le rôle de l'ONU en tant que principale instance mondiale chargée de relever les défis liés à la paix et à la sécurité internationales.

Les Casques bleus peuvent être déployés à n'importe quel stade du cycle d'un conflit ou tout au long de celui-ci, opérer à des échelles variables (allant d'effectifs réduits à des dizaines de milliers de personnels), et être maintenus sur place pour de courtes durées ou, lorsque cela s'avère nécessaire, pendant des décennies. Même lorsque le Conseil de sécurité a été divisé sur d'autres questions, il a très souvent pu réaliser le consensus nécessaire pour

6 Les domaines dont il s'agit étaient les suivants : la politique; les femmes et la paix et la sécurité; la protection; la sûreté et la sécurité; la performance et la reddition des comptes; la pérennisation de la paix; les partenariats; et la conduite.

7 Voir <https://peacekeeping.un.org/fr/action-peacekeeping> et Action For Peacekeeping+ (5^e rapport d'étape, septembre 2024), p.16 et 17, disponible à cette adresse : <https://peacekeeping.un.org/en/a4p-fifth-progress-report> (uniquement en anglais).

Encadré 1 : Réalisations des missions de maintien de la paix des Nations Unies

Cet encadré est une synthèse des principales conclusions qui se dégagent de publications récentes évaluées par des pairs concernant les retombées des opérations de maintien de la paix des Nations Unies :

1. Des simulations contrefactuelles basées sur des estimations statistiques montrent que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies constituent un moyen financièrement raisonnable d'accroître la sécurité mondiale, en réduisant les conflits armés majeurs et en préservant des viesⁱ.
2. 12 des 18 opérations multidimensionnelles de maintien de la paix conduites entre 1960 et 2017 ont atteint leurs principaux objectifsⁱⁱ.
3. Les opérations de maintien de la paix sont fortement associées à des périodes de paix post-guerreⁱⁱⁱ.
4. Les opérations de maintien de la paix permettent d'éviter la propagation de la violence à l'intérieur d'un pays en période de guerre civile^{iv}, et les Casques bleus déployés dans un État voisin réduisent le risque de débordement transfrontalier^v.
5. Dans les contextes de guerre civile, les Casques bleus interviennent dans les zones les plus touchées par la violence^{vi}, accélèrent l'obtention d'un règlement négocié^{vii}, raccourcissent la durée des épisodes de conflit^{viii} et font baisser le niveau de violence organisée. Plus leurs effectifs sont importants, moins il y a de victimes non combattantes et de décès liés aux combats^{ix}.
6. Lorsqu'elles sont déployées dans un contexte de guerre civile, les opérations de maintien de la paix parviennent, dans environ 60 % des cas, à réduire la violence, les déplacements forcés de populations et la propagation de la violence. Le facteur déterminant est la coopération de l'État hôte^x.
7. Les opérations de maintien de la paix renforcent la protection des civils lorsque les Casques bleus mènent des opérations préventives et ciblées et ajustent leur réponse militaire aux tactiques des auteurs de violences^{xi}. L'efficacité est accrue quand les troupes proviennent d'armées bien entraînées^{xii}.
8. Dans leurs zones de déploiement, les Casques bleus réduisent la violence contre les civils, mais avec des résultats plus probants face aux groupes rebelles^{xiii} que face aux forces gouvernementales^{xiv}.
9. Le déploiement de contingents des Nations Unies renforce la sécurité des travailleurs humanitaires en contribuant à la pacification des zones de conflit et en dissuadant les attaques ciblant le personnel humanitaire en déplacement^{xv}.
10. Le déploiement de la police des Nations Unies contribue à la diminution des violences sexuelles liées aux conflits, même dans les environnements les plus difficiles^{xvi}.
11. Le déploiement de la police des Nations Unies permet de rétablir la sécurité publique au lendemain d'une guerre^{xvii} et d'endiguer la recrudescence de la violence criminelle dans les pays en phase de reconstruction^{xviii}.
12. Le déploiement de forces de maintien de la paix réduit l'ampleur des déplacements forcés de populations et favorise le retour des personnes déplacées^{xix}.
13. Les opérations de maintien de la paix renforcent les initiatives de médiation, bien que chacun de ces deux types d'intervention extérieure puisse aussi réduire de manière indépendante les pertes en vies humaines sur le terrain^{xx}.
14. Conjuguées à des initiatives de médiation, les opérations de maintien de la paix réduisent la fréquence des conflits armés^{xxi}.
15. Les opérations de maintien de la paix peuvent œuvrer efficacement avec des entités non onusiennes pour endiguer la violence^{xxii}.
16. Les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix améliorent la participation politique et l'autonomisation des femmes dans les États hôtes. Toutefois, ces gains s'estompent après le retrait des missions^{xxiii}.

17. Les opérations de maintien de la paix améliorent la santé maternelle et le bien-être des femmes, en mettant à leur disposition des installations médicales et de formation et en facilitant leur accès aux services de santé et à l'éducation^{xxiv}.
18. Les opérations de maintien de la paix stimulent la croissance économique dans les pays hôtes^{xxv}, mais celle-ci tend à ralentir après leur retrait^{xxvi}.
19. Dans les pays en guerre civile, les opérations de maintien de la paix améliorent le quotidien des populations par la relance du marché du travail et des activités économiques, ainsi que par l'instauration d'un climat de confiance et de sérénité^{xxvii}.
20. Les opérations de paix contribuent à l'enracinement des pratiques démocratiques^{xxviii} et renforcent la mobilisation des élites en faveur du partage du pouvoir et de réformes visant à consolider la paix^{xxix}.
21. Les opérations de maintien de la paix engagées dans des processus électoraux réduisent le risque de violences liées aux élections^{xxx}.
22. Les opérations de maintien de la paix sont associées de manière significative à une meilleure qualité de l'environnement^{xxxi} et peuvent appuyer des projets d'énergie propre, aidant ainsi à la pérennisation de la paix^{xxxii}.
23. Les opérations de maintien de la paix créent un espace propice à des manifestations publiques non violentes^{xxxiii}.

le déploiement d'opérations de paix. À d'autres moments, c'est l'Assemblée générale qui a mandaté des missions de maintien de la paix et soutenu leur prorogation, ou recommandé le recours à d'autres mécanismes pour maintenir la paix et la sécurité internationales⁸. En fait, tant le Conseil que l'Assemblée reconnaissent que, d'une façon générale, le maintien de la paix est une entreprise efficace. En positionnant les Nations Unies en première ligne pour répondre à des menaces et défis communs, les missions renforcent la place de l'Organisation dans le système international ainsi que sa légitimité.

Ces conclusions sont étayées par des données solides. Comme le résume l'encadré 1, il ressort de dizaines d'études indépendantes, faisant appel à des méthodologies et protocoles de recherche différents, que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies entraînent une série d'effets positifs qui sont statistiquement significatifs. Fait notable, ces études montrent que bon nombre des effets constatés se vérifient même dans des contextes marqués par des niveaux élevés de

violence — lorsqu'il n'y a guère (ou pas du tout) de paix à maintenir — ou par des processus de paix dans l'impasse. Au-delà de ces données statistiques, les opérations de maintien de la paix ont eu un impact positif sur la trajectoire de nombreux pays et sur la vie de personnes lambda. Entre autres exemples, elles ont aidé les populations du Congo, de la Namibie, de la Bosnie, du Timor-Leste et du Soudan du Sud à réaliser leur aspiration à l'indépendance; permis à la Côte d'Ivoire, au Salvador, au Libéria, au Mozambique et à la Sierra Leone de tourner la page de guerres civiles dévastatrices et de poser les jalons d'un avenir plus stable et plus radieux; et empêché la reprise des hostilités dans des zones de tension aussi variées que le Cachemire, les hauteurs du Golan, Chypre et le Sahara occidental. À l'inverse, dans certains pays, y compris récemment Haïti, le Mali et le Soudan, la situation sécuritaire a crû en complexité après le départ des forces de maintien de la paix des Nations Unies.

8 Le pouvoir de l'Assemblée générale de faire des recommandations sur les questions de paix et de sécurité internationales découle des articles 11 (par. 2), 14 et 22 de la Charte des Nations Unies. Le paragraphe 2 de l'article 11 stipule que l'Assemblée « peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales »; l'article 14 stipule que l'Assemblée « peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation »; et l'article 22 autorise l'Assemblée à « créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

2.3 Défis

Naturellement, le maintien de la paix se heurte à de multiples limitations et défis. Dans son essence même, il repose sur le consentement stratégique et la coopération continue de l'État hôte ainsi que sur le soutien d'autres acteurs clés, notamment les groupes armés, les populations locales et les acteurs régionaux⁹. Sans le consentement de l'État hôte, le déploiement de forces de maintien de la paix ne peut être envisagé, et sans la coopération des acteurs clés susmentionnés, les chances de réussite d'une opération diminuent considérablement. Cette réalité trouve sa traduction dans les principes fondamentaux du maintien de la paix, à savoir le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat¹⁰.

Ces principes distinguent également le maintien de la paix des interventions militaires, qui peuvent se dérouler sans le consentement de l'État hôte, et de l'imposition de la paix, qui se rapproche de la guerre. La distinction entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix est mise à rude épreuve lorsque des gouvernements hôtes demandent que les Casques bleus les aident à venir à bout d'insurgés locaux ou de groupes extrémistes violents plutôt que de soutenir le dialogue politique avec ces acteurs ou la mise en œuvre d'un processus de paix. De fait, sur certains théâtres, l'ONU s'est retrouvée dans des positions pour le moins délicates. Non seulement l'Organisation n'est-elle pas outillée pour la conduite d'opérations d'imposition de la paix, mais celles-ci portent aussi en elles le risque d'une remise en cause du principe fondamental d'impartialité. En outre, lorsque des gouvernements hôtes contrariés se tournent vers d'autres acteurs régionaux pour obtenir une assistance sécuritaire, comme cela s'est produit récemment au Sahel et en République démocratique du Congo (RDC), il est fréquent qu'ils sollicitent également des Nations Unies divers types d'aide, qui s'avèrent, à leur tour, complexes à mettre en œuvre de manière impartiale et responsable.

L'un des principaux défis auquel l'ONU est actuellement confrontée a trait à l'intensification des rivalités

géopolitiques et aux profondes divisions qui traversent le Conseil de sécurité, et l'Organisation plus généralement, sur une multitude de questions. Cette situation compromet l'unité d'objectifs et d'action au sein du Conseil, compliquant encore davantage les efforts de maintien et de rétablissement de la paix et suscitant des doutes quant au rôle de l'ONU. Elle fragmente également le soutien politique accordé à certaines missions, fragilise les processus de paix et influence négativement les positions de certains États Membres dans les négociations sur le financement des opérations de paix. Aussi longtemps que cette polarisation et ces tensions politiques persisteront, aucune réforme technique ou opérationnelle ne sera à même d'assurer le succès des opérations de maintien de la paix¹¹.

Les missions des Nations Unies doivent également surmonter un autre défi lié, celui-là, au degré inquiétant de résistance politique et au déficit de confiance auxquels elles se heurtent de la part de certains gouvernements et populations locales ainsi que de la part d'influenceurs et d'analystes. Pour une part, ces problèmes procèdent d'erreurs de l'ONU, de doutes quant à l'impartialité de l'Organisation et de comportements répréhensibles, notamment l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par des membres du personnel de maintien de la paix ; pour une autre, ils sont dus à l'essor de la désinformation et de la mésinformation. En tant qu'entreprise fondée sur l'établissement de partenariats, le succès des opérations de maintien de la paix est largement tributaire du degré de coopération qu'elles reçoivent des États hôtes et des parties aux processus de paix qu'elles ont pour mandat de soutenir. De graves problèmes surviennent lorsqu'un État hôte viole l'accord sur le statut de la mission déployée sur son territoire. Les données recueillies par l'ONU confirment la multiplication de ces violations, qui induisent de sérieuses difficultés pour les missions, notamment en ce qui concerne leur liberté de mouvement, la continuité de leurs chaînes d'approvisionnement et d'autres aspects du soutien opérationnel.

La gestion des attentes aux niveaux local et international constitue un défi majeur pour les opérations de maintien

⁹ S/2023/646, par. 72.

¹⁰ *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations*, 2008 (Nations Unies, Département des opérations de maintien la paix et Département de l'appui aux missions, 2008), p. 34.

¹¹ Voir Jean-Pierre Lacroix, « Peacekeepers Need Peacemakers », *Foreign Affairs*, 2 septembre 2024, <https://www.foreignaffairs.com/world/united-nations-peacekeeping-missions>.

de la paix des Nations Unies. Les missions doivent identifier les voies et moyens les meilleurs pour répondre à ces attentes, en particulier dans les zones où les jeunes sont désabusés quant à l'utilité de la présence de l'ONU. Un fossé se creuse lorsque les ressources allouées aux Casques bleus sont insuffisantes pour l'accomplissement de leur mandat, ou quand leur présence suscite un espoir démesuré. En pareil cas, il est probable que les réalisations de l'ONU seront éclipsées au profit d'alternatives perçues comme plus attrayantes. Le sentiment de décalage entre le mandat d'une mission et les réalités de terrain aggrave ce problème, en particulier dans les environnements où sévit la violence terroriste et extrémiste, qui non seulement alimente la méfiance, mais accroît aussi les dangers associés à la désinformation, à la mésinformation et aux discours de haine. Cette violence peut culminer en attaques directes et incessantes contre les missions, entraînant des niveaux de pertes inacceptables.

Face aux contraintes budgétaires et aux priorités multiples des États Membres, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies continueront de connaître des tensions de trésorerie. Les missions ne perçoivent toujours pas l'intégralité des crédits votés par l'Assemblée générale, bien qu'un nombre croissant d'États Membres s'acquittent de leurs quotes-parts intégralement et en temps voulu. En outre, la réduction de l'enveloppe globale du budget du maintien de la paix, due à la fermeture de certaines missions, entraîne logiquement une augmentation de la proportion des arriérés de contributions, qui s'élèvent à environ 1,3 milliard de dollars. À moins de mesures rapides pour y remédier, il est probable que la tendance actuelle s'accroîtra, faisant peser de graves risques sur l'exécution des mandats conférés par le Conseil de sécurité. Par ailleurs, si l'Assemblée générale conserve son pouvoir d'allocation des ressources financières, deux pays verseront bientôt, à eux seuls, environ 50 % du budget du maintien de la paix. Même s'il incombe aux États Membres de verser leurs quotes-parts intégralement et en temps voulu, le Secrétariat de l'ONU et les missions de maintien de la paix doivent néanmoins redoubler d'efforts pour promouvoir une culture accrue de l'efficacité. Dans un contexte de ressources limitées,

une gestion plus judicieuse peut atténuer certaines contraintes financières, permettre aux missions d'optimiser leur impact avec les moyens qui leur sont propres et, au besoin, encourager la mutualisation de ceux-ci, notamment pour les équipements coûteux, comme les moyens aériens. Une culture de l'efficacité manifeste renforcera la confiance des pays, en particulier celle des contributeurs majeurs, dans la gestion des ressources des États Membres par le Secrétariat de l'ONU. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se sont avérées être un outil au coût financier raisonnable, surtout par rapport aux interventions de type bilatéral ou autre visant à gérer des crises¹². Mais il est impératif que l'ONU continue d'améliorer l'efficacité de ses missions, en favorisant une rigueur, une transparence et une cohérence accrues dans l'exécution de leurs obligations fiduciaires, ainsi qu'une meilleure communication des résultats obtenus. L'Organisation fait déjà preuve d'innovation pour accroître la stabilité financière des opérations de maintien de la paix, par exemple en permettant des emprunts croisés de liquidités entre missions et en priorisant les paiements aux pays fournisseurs de contingents et de personnels de police. Ce sont là autant de mesures qui devraient donner aux contributeurs financiers l'assurance qu'ils font un investissement judicieux dans un outil multilatéral efficace de réponse aux crises, de prévention des conflits ainsi que de consolidation de la paix.

Le fonctionnement interne du Siège de l'ONU mérite également attention, certains de ses aspects pouvant entraver la capacité de l'Organisation à concevoir et à déployer de façon optimale des opérations sur le terrain. La mise en œuvre effective des nouveaux modèles de maintien de la paix exige la poursuite résolue des réformes engagées, notamment en ce qui concerne les ressources humaines, la planification, la gestion de l'information et la préparation. Parallèlement, la rationalisation des méthodes de travail et des processus de prise de décision au niveau du Secrétariat s'impose, de manière à mieux fédérer les nombreux acteurs intervenant dans le maintien de la paix. Cette approche réduirait le temps consacré par différents groupes de travail internes à l'analyse des problèmes et à l'examen des solutions possibles, accélérant ainsi la mise

12 Voir Håvard Hegre, Lisa Hultman, Håvard Møkleiv Nygård, « Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations », *The Journal of Politics*, 81:1 (2019) : p. 215-232, <https://doi.org/10.1086/700203>.

en œuvre des recommandations faites et la réalisation de changements concrets.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies dépendent des contributions des États Membres, qui imposent parfois des restrictions (explicites ou implicites) concernant les contingents, le personnel civil et les biens qu'ils fournissent. La persistance de ces restrictions opérationnelles, décidées dans certains cas à l'insu même de la direction de la mission concernée, traduit un manque de volonté de soutenir pleinement l'exécution du mandat, sape l'efficacité de la chaîne de commandement et des opérations, et peut provoquer de graves tensions entre pays contributeurs. Ces restrictions juridiques, politiques et opérationnelles, qui ne sont pas l'apanage des Nations Unies, conditionnent de façon déterminante quand, où et comment le maintien de la paix peut être utilisé efficacement sur le terrain.

Pour terminer, la coordination et l'intégration restent un défi persistant, posant la question de l'articulation entre le maintien de la paix et les activités connexes de l'ONU et de ses partenaires extérieurs. N'étant qu'un des instruments à la disposition de l'Organisation, le maintien de

la paix devrait idéalement s'inscrire dans une approche globale de prévention des conflits et de consolidation de la paix, tant au sein qu'en dehors du système des Nations Unies. Il s'agit fondamentalement d'intégrer le déploiement des soldats de la paix dans le cadre d'un écosystème cohérent d'édification et de pérennisation de la paix.

Ces défis mettent en relief la nécessité pour les instances qui autorisent, financent et exécutent les opérations de maintien de la paix des Nations Unies d'intégrer dans leur fonctionnement un certain degré de tolérance au risque. Déployés souvent dans des environnements instables et à haut risque, les Casques bleus affrontent certains des conflits les plus longs et des crises les plus complexes au monde. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent donc faire de la gestion des risques une priorité budgétaire, se préparer aux échecs et être prêtes à s'adapter lorsque la situation se détériore de manière inattendue par rapport aux conditions de déploiement initiales. Les attentes placées dans le maintien de la paix, aux niveaux local et international, doivent être calibrées en conséquence.

Encadré 2 : Constitution de forces pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

En 2016, le Département des opérations de paix a créé le Système de préparation des moyens de maintien de la paix, en remplacement du Système de forces et moyens en attente des Nations Unies, devenu caduc. Contrairement à ce dernier, le Système de préparation des moyens de maintien de la paix s'est vu allouer des ressources qui lui sont réservées (3,3 millions de dollars fournis au titre du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice budgétaire 2024/25). Il a par ailleurs introduit un mécanisme d'évaluation plus rigoureux et plus approfondi des unités militaires et de police proposées par les États Membres pour le maintien de la paix. Grâce notamment aux engagements annoncés lors de la Conférence ministérielle sur le maintien de la paix, le Système de préparation des moyens de maintien de la paix comprend actuellement plus de 100 unités qui, sur la base des évaluations conduites par les experts du Secrétariat, répondent aux normes de l'ONU et sont prêtes, une fois sélectionnées, à être déployées dans une mission de maintien de la paix. Depuis 2020, plus de 40 unités ont effectivement été déployées dans le cadre du Système de préparation des moyens de maintien de la paix. Celui-ci a permis d'améliorer la qualité et la performance des soldats de la paix sur le terrain. Une douzaine d'unités spécialisées, dont une brigade intégrée, sont placées au niveau d'engagement dit de Déploiement rapide du Système de préparation. Les États Membres ayant mis à disposition ces unités reçoivent une indemnité de maintenance en contrepartie de leur engagement à les déployer dans toute opération de maintien de la paix des Nations Unies (nouvelle ou existante), dans un délai inférieur à 60 jours à compter de la demande faite par le Secrétariat. Outre les unités placées au niveau d'engagement Déploiement rapide, plus de 80 autres – allant d'unités de police constituées à des forces d'intervention rapide, en passant par des compagnies de déminage et des systèmes de drones aériens – ont été évaluées et sont disponibles dans un délai de 120 à 180 jours, sous réserve de l'accord des pays contributeurs.

3. Avantages comparatifs des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Les évaluations des opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent, certes, tenir compte de leur impact sur les populations concernées et dans les zones où elles sont à l'œuvre. Mais elles se doivent également d'inclure une comparaison entre les missions onusiennes et les autres instruments multilatéraux similaires. Face aux conflits et crises complexes nécessitant une intervention multilatérale, les accords régionaux et les coalitions ponctuelles d'États constituent l'autre terme de l'alternative. De ce point de vue, il est utile de garder à l'esprit que le bilan favorable qu'affichent les opérations de maintien de la paix des Nations Unies s'explique en partie par les atouts importants dont l'Organisation dispose comparativement à la plupart des acteurs qui interviennent dans ce domaine. L'ONU est bien placée pour mobiliser un large système d'acteurs et de moyens au service du maintien de la paix et soutenir les efforts que déploie l'Organisation pour la prévention des conflits, la consolidation de la paix et le développement. Le caractère universel de l'Organisation, sa longue expérience de terrain ainsi que son vaste réseau de bureaux et d'institutions lui confèrent les moyens nécessaires pour planifier, mettre sur pied et déployer des missions, leur assurer soutien et ressources – pendant des décennies, le cas échéant –, procéder aux évaluations requises et effectuer les remboursements dus aux pays fournisseurs de personnels en uniforme et d'équipements.

Pour commencer, le rayonnement international de l'ONU et la responsabilité principale dévolue au Conseil de sécurité s'agissant du maintien de la paix et de la sécurité internationales permettent à l'Organisation de réunir les principales parties prenantes à une situation donnée et de faciliter des discussions faisant autorité sur les questions en jeu. En outre, l'ONU peut s'appuyer sur les dirigeants de ses missions en leur qualité de médiateurs investis d'une légitimité internationale inégalée.

Deuxièmement, l'ONU peut autoriser, mettre sur pied et appuyer différents types d'opérations, aux effectifs (personnel civil et en uniforme) élevés si besoin est, et

les dépêcher dans n'importe quelle région du monde en quelques semaines, notamment grâce au Fonds de réserve pour le maintien de la paix, qui dispose de 150 millions de dollars pour le démarrage de nouvelles missions. Il en est d'autant plus ainsi que l'Organisation peut aussi compter sur les capacités existantes au niveau de son Siège, sur un impressionnant éventail de services logistiques et de soutien, et surtout sur le Système de préparation des moyens de maintien de la paix, qui a considérablement amélioré l'expertise des Nations Unies en matière de constitution de forces (voir l'encadré 2). La capacité de l'Organisation à mener des activités conjointes associant personnels militaires, policiers et civils, à les appuyer au moyen d'un large éventail de services de soutien opérationnel (tels que les stocks pour déploiement stratégique de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi, en Italie) et à les intégrer dans les efforts d'ensemble du système des Nations Unies constitue un avantage comparatif important dans ce domaine. À tout cela s'ajoutent les apports variés des États Membres, lesquels incluent non seulement la mise à disposition de personnels en uniforme, mais aussi d'autres formes d'appui telles que les activités de formation et de renforcement des capacités conduites au profit des pays fournisseurs de contingents et de personnels de police. Les missions des Nations Unies peuvent également prendre appui sur les réalisations du système onusien (y compris les organismes, fonds et programmes qui font partie des équipes de pays des Nations Unies), les amplifier et accroître leur portée.

Troisièmement, malgré les critiques portant sur sa composition et l'absence de suite aux appels répétés en vue de sa réforme, le Conseil de sécurité de l'ONU conserve une autorité, une légitimité et, surtout, une souplesse inégalées pour assigner aux opérations de paix toutes tâches jugées nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. En ce sens, les opérations onusiennes sont bien positionnées pour relever de nouveaux défis.

Encadré 3 : Financement des opérations de paix des Nations Unies

Les opérations de paix des Nations Unies peuvent s'appuyer sur plusieurs mécanismes et sources de financement, ce qui fait d'elles des outils viables et adaptés pour relever des défis à long terme, le cas échéant. Premièrement, la plupart des missions de maintien de la paix disposent de budgets qui leur sont réservés et qui sont financés au moyen de comptes spéciaux. Deuxièmement, certaines opérations de paix sont financées par le budget ordinaire de l'ONU. Cette catégorie comprend notamment les missions politiques spéciales, ainsi que le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan et l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve, qui ont été créés avant que l'Organisation ne mette en place son système actuel de contributions obligatoires au maintien de la paix. Aussi bien les missions de maintien de la paix que les missions politiques spéciales sont financées par le mécanisme des quotes-parts, mais selon des barèmes différents. Il s'agit d'un mécanisme de partage des charges qui répartit les coûts entre l'ensemble des 193 États Membres. Troisièmement, plusieurs autres comptes et mécanismes financiers des Nations Unies soutiennent le maintien de la paix. Trois comptes spéciaux – le Compte d'appui (géré par le Siège), la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie) et le Centre de services régional d'Entebbe (Ouganda) – permettent d'assurer divers services et fonctions d'appui au profit des missions. Par ailleurs, le Fonds de réserve pour le maintien de la paix, qui a été créé en 1993, dispose de 150 millions de dollars pour appuyer le démarrage et l'expansion de missions, ainsi que pour fournir des liquidités aux opérations de maintien de la paix. L'Assemblée générale a en outre autorisé le Secrétaire général à engager des dépenses ne dépassant pas, pour 2024, 8 millions de dollars au titre des dépenses imprévues et extraordinaires pour le maintien de la paix et de la sécurité (voir A/RES/78/255, 28 décembre 2023). Enfin, des projets spécifiques liés aux opérations de paix des Nations Unies peuvent bénéficier d'un appui supplémentaire provenant de ressources extrabudgétaires, y compris des contributions volontaires des États Membres versées dans des fonds d'affectation spéciale ou dans le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire, ou fournies sous la forme de contributions en nature.

Quatrièmement, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies bénéficient de sources de financement durable et souple, qui répartissent les coûts y afférents entre l'ensemble des États Membres de l'Organisation. Depuis 1990, les missions des Nations Unies ont coûté en moyenne 7 milliards de dollars par an (voir la figure 4). Malgré leur complexité, les mécanismes financiers des Nations Unies restent efficaces, aussi bien pour le démarrage rapide de missions que pour leur expansion et, si nécessaire, pour leur déploiement des décennies durant (voir l'encadré 3). Il s'agit là d'un atout particulièrement important, car l'instauration d'une paix durable dans des régions déchirées par la guerre peut prendre une génération ou même plus¹³.

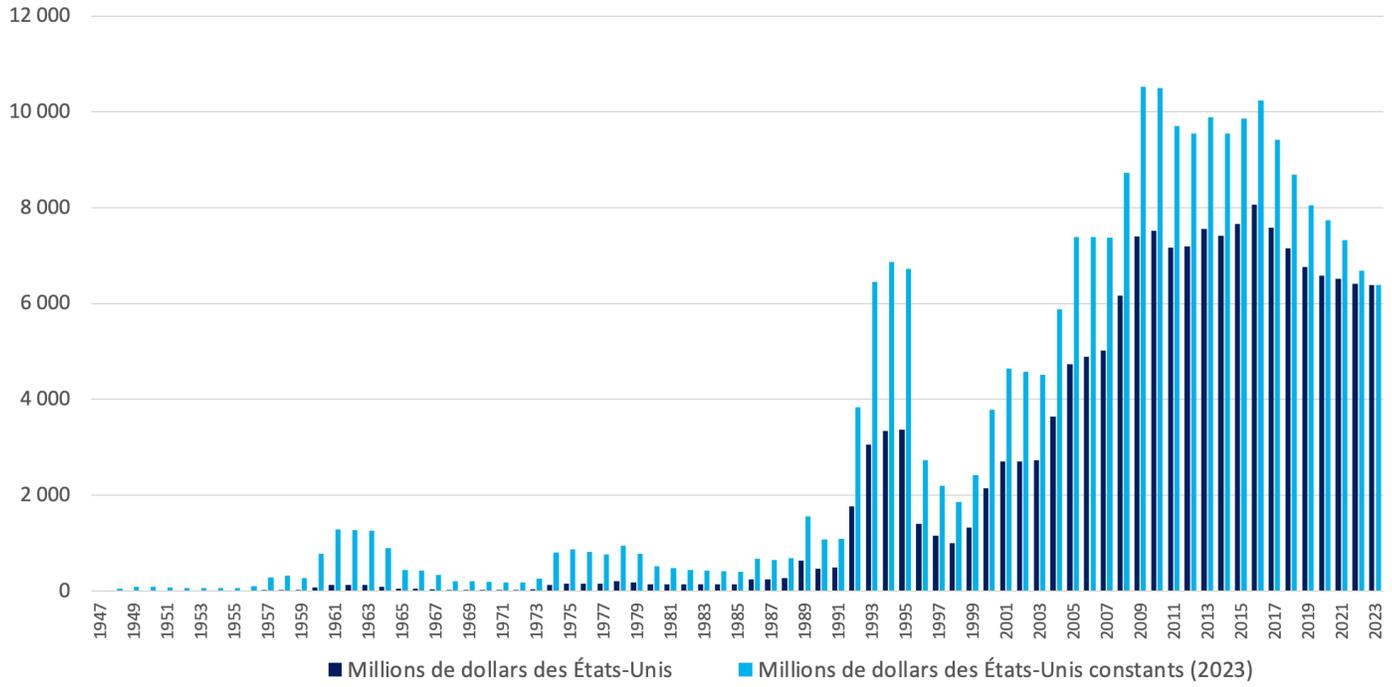
Cinquièmement, l'ONU est dotée de dispositifs de responsabilisation et de cadres réglementaires qui ont fait leurs preuves et qui restent inégalés dans la sphère multilatérale. En conséquence de quoi, les Casques bleus sont tenus responsables des décisions qu'ils prennent et des actes qu'ils posent, et les risques que les membres du personnel des Nations Unies commettent des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits humains ou d'autres manquements s'en trouvent réduits. Les cadres réglementaires existants aident également à réduire les risques de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits humains, ainsi que les dommages causés aux civils, lorsque d'autres forces de sécurité interviennent sur le même théâtre d'opération que les Nations Unies, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

¹³ Voir *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité et développement* (Banque mondiale, 2011), p. 60-65, <https://hdl.handle.net/10986/4389>.

Figure 4.

Dépenses des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 1947-2023

Source : données de l'ONU et indice des prix à la consommation



Enfin, au fil du temps, l'ONU est devenue une entité raisonnablement apte à tirer des leçons de ses expériences. Si des progrès restent encore possibles dans la collecte et l'application de ces enseignements, l'Organisation n'en a pas moins démontré une capacité réelle à apprendre de ses succès comme de ses échecs, pour développer de nouveaux domaines d'expertise et adapter ses politiques, lignes directrices, procédures et pratiques. En ce qui concerne le maintien de la paix, l'ONU a facilité la diffusion et l'apprentissage de normes de performance dans plus de 100 pays fournisseurs de contingents et de personnels de police. Ainsi, après plus

de 75 ans, le personnel de l'ONU a acquis une expertise considérable en matière de maintien de la paix, expertise qu'il faut préserver et valoriser. Celle-ci s'appuie sur un corpus exceptionnel de politiques, d'orientations et de modules de formation, couvrant tous les aspects des opérations de paix.

Ces caractéristiques font que l'ONU, pour autant que ses États Membres agissent de concert, devrait être en mesure de répondre à l'évolution constante des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

4. Le paysage des menaces

Le contexte international actuel est de plus en plus volatile, fragmenté, complexe et conflictuel. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies peuvent grandement aider les États Membres à faire face tant aux menaces interdépendantes qui pèsent présentement sur la paix et la sécurité internationales qu'à celles qui adviendront dans le futur.

4.1 Conflits armés

L'ONU doit composer avec un contexte mondial dans lequel les conflits armés se sont multipliés et sont devenus à la fois plus urbains et plus internationaux. Le phénomène s'est fortement accentué depuis 2010, avec plus de 130 conflits armés étatiques et non étatiques recensés dans le monde en 2023 (figure 5)¹⁴. Initialement internes pour la plupart, ces conflits se sont internationalisés sous l'effet conjugué de leur propagation et de l'implication d'acteurs étrangers, étatiques et non étatiques. Le nombre d'entités armées n'a cessé de croître, qu'il s'agisse d'insurgés, de milices, de factions tribales, de cartels, de mercenaires, ou de sociétés de sécurité privées. La multiplication des acteurs et la complexité des enjeux ont eu pour effet de prolonger de nombreux conflits et de rendre encore plus difficile l'entreprise de rétablissement de la paix. Les violences extrêmes, les ingérences étrangères et les activités illicites ont davantage compliqué la donne, notamment quand des gouvernements refusent de négocier avec des groupes armés qu'ils qualifient de « terroristes » ou de « criminels ». Ces guerres ont fait un nombre incalculable de victimes, ravagé des économies entières et entraîné des niveaux sans précédent de déplacements forcés, de graves dommages environnementaux ainsi qu'une forte

augmentation des dépenses militaires, avec les coûts d'opportunité associés. L'accroissement des inégalités, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux, ne fera qu'alimenter cette dynamique.

Quatre autres tendances concernant les conflits armés seront déterminantes pour l'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. D'abord, la persistance, dans les conflits territoriaux, du phénomène de l'accaparement de territoires, qui se manifeste par le déploiement de forces en vue de prendre le contrôle de zones contestées¹⁵. Ensuite, l'explosion de la violence urbaine, celle-ci prenant des formes diverses allant de la guerre urbaine à des émeutes organisées, en passant par la violence en bandes organisées et des actes de terrorisme. De fait, dans de nombreuses régions du monde, les villes sont devenues des sites de plus en plus importants de mobilisation politique et de violence¹⁶. À ces phénomènes s'ajoutent, depuis les années 1960, l'accroissement des différends maritimes et la hausse concomitante des affrontements violents en mer¹⁷. Enfin, il convient de relever le caractère récurrent de la plupart des guerres civiles contemporaines, qui sont des reprises de guerres civiles antérieures – un fait qui prouve, si besoin en était, que seule la mise en place d'institutions politiques fortes peut permettre aux pays concernés de s'extraire durablement du piège des conflits¹⁸.

4.2 Militarisation des technologies nouvelles et émergentes

Aussi bien les États que les acteurs non étatiques détournent à des fins militaires les technologies nouvelles et émergentes, tirant avantage des progrès

14 Uppsala Conflict Data Program (Programme de l'Université d'Uppsala sur les données relatives aux conflits), <https://ucdp.uu.se/>.

15 Dan Altman, « *By Fait Accompli*, Not Coercion : How States Wrest Territory from Their Adversaries », *International Studies Quarterly*, 61:4 (2017) : p. 881-891, <https://doi.org/10.1093/isq/sqx049> et Dan Altman, « The Evolution of Territorial Conquest After 1945 and the Limits of the Territorial Integrity Norm », *International Organization*, 74:3 (2020) : p. 490-522, <https://doi.org/10.1017/S0020818320000119>.

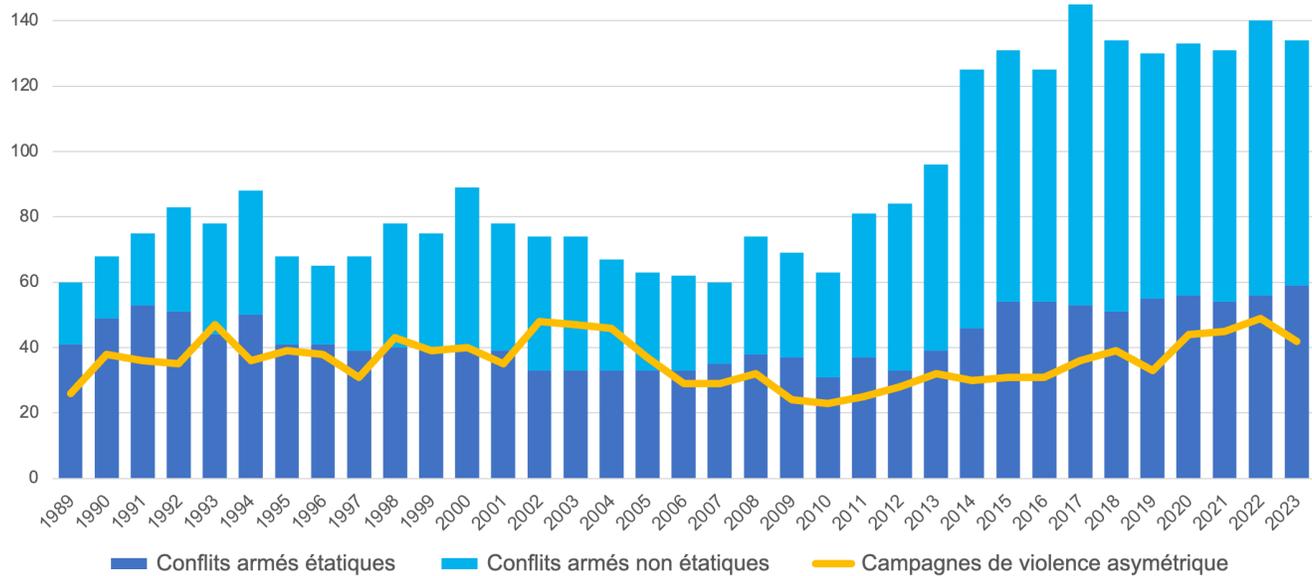
16 Henry Thomson, Karim Bahgat, Halvard Buhaug, « Urban Social Disorder 3.0 », *Journal of Peace Research*, 60:3 (2023) : p. 521-531, <https://doi.org/10.1177/00223433221082991>.

17 Sara M. Mitchell, « Clashes at Sea : Explaining the Onset, Militarization, and Resolution of Diplomatic Maritime Claims », *Security Studies*, 29:4 (2020) : p. 637-670, <https://doi.org/10.1080/09636412.2020.1811458>.

18 Barbara Walter, « Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War », *Journal of Conflict Resolution*, 59:7 (2015) : p. 1242-1272, <https://doi.org/10.1177/0022002714528006>.

Figure 5. Conflits armés dans le monde, 1989-2023

Source : UCDP (<https://ucdp.uu.se>)



rapides accomplis dans leur développement et de leur interconnexion croissante. La combinaison létale des téléphones intelligents, des engins explosifs improvisés (EEI) et des drones (sur terre, en mer et dans les airs) illustre avec éloquence les défis à relever. Les applications militaires de l'intelligence artificielle (IA) accroissent l'autonomie des systèmes d'armement, de surveillance et de ciblage. Ces armes deviennent également plus abordables et sont donc susceptibles de se retrouver entre les mains d'un plus grand nombre de groupes armés. L'évolution de la menace impose d'ores et déjà d'adapter tant la portée que le degré de sophistication des mécanismes de contrôle des armements, de désescalade et de promotion de mesures de confiance. Les avancées révolutionnaires dans les biotechnologies, en particulier la biologie synthétique et informatique, ont créé de nouvelles possibilités de production et de diffusion d'armes biologiques¹⁹. Mais l'outil le plus répandu est incontestablement l'exploitation malveillante des technologies

numériques, permettant la diffusion d'idées pernicieuses à une vitesse et à une échelle sans précédent auprès de plus de 5,5 milliards d'internautes. Cette pratique est le fait d'acteurs étatiques comme non étatiques, y compris des groupes se livrant au terrorisme, qu'il s'agisse de djihadistes en Afrique ou d'entités motivées par le suprémacisme blanc. Ces derniers exploitent le contexte actuel de « chaos informationnel », caractérisé par une pollution de l'information à l'échelle mondiale et l'essor de la désinformation, de la mésinformation, de la malinformation et des discours de haine numériques²⁰. Ce quadruple phénomène, parfois désigné sous l'acronyme anglais « MDMH » (pour *misinformation, disinformation, malinformation and hate speech*), a été rendu possible par le comportement irresponsable des plateformes de réseaux sociaux, qui privilégient le profit au détriment de la sécurité de leurs utilisateurs et de la société plus généralement²¹. Il est particulièrement prégnant pendant les conflits armés ou lors d'événements politiques majeurs

19 Fabio Urbina et al., « Dual use of artificial-intelligence-powered drug discovery », *Nature Machine Intelligence*, 4 (mars 2022) : p. 189-191, <https://doi.org/10.1038/s42256-022-00465-9>.

20 Claire Wardle et Hossein Derakhshan, *Information Disorder* [rapport du Conseil de l'Europe DGI (2017) 09, 2017], <https://rm.coe.int/information-disorder-report-versionaugust-2018/16808c9c77>.

21 *Un Nouvel Agenda pour la paix* (Notre Programme commun, note d'orientation n° 9, juillet 2023), p. 6, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-fr.pdf>.

et de crises, qui sont autant de moments d'incertitude et de changement pour les populations²². Il alimente les divisions dans les pays hôtes, notamment en portant atteinte à l'intégrité de processus électoraux, en attisant la haine raciale ou ethnique, en renforçant les normes sexistes et autres discriminations fondées sur le genre, et en réduisant les femmes au silence. Il fragilise également le consentement local, essentiel pour le maintien de la paix, et le soutien dont celui-ci a besoin, compromettant *in fine* la sûreté et la sécurité des Casques bleus et leur efficacité²³.

4.3 Criminalité transnationale organisée

L'essor de la criminalité transnationale organisée, cette face cachée de la mondialisation, favorise, alimente et prolonge les conflits armés, rendant ainsi extrêmement difficile toute entreprise de paix. Ce phénomène englobe une diversité d'acteurs, de structures organisationnelles et de méthodes de financement. Les nombreux marchés illicites actuels portent aussi bien sur la traite des personnes que sur le trafic des espèces exotiques, des drogues, des données et des armes, y compris celles de destruction massive. Ces marchés sont gérés par des réseaux de criminalité organisée qui coopèrent de manière fluide, régulière et systématique dans la recherche du profit²⁴. La criminalité transnationale prospère dans les États faibles ou dans ceux qui s'en font complices, là où les inégalités sociétales sont fortes, où la circulation transfrontalière des biens et des personnes est aisée, et où les cryptomonnaies et les systèmes de paiement en ligne sont florissants. Elle crée des opportunités de corruption de responsables gouvernementaux et de fonctionnaires ainsi que de collusion avec eux, favorisant ainsi l'impunité. En outre, les disparités entre législations et réglementations nationales créent des failles que ces organisations exploitent, renforçant en conséquence leur dimension transnationale. La criminalité transnationale organisée affecte toutes les régions du monde. Ses effets

pervers menacent, souvent violemment, les personnes, les entreprises, les États, et même la biodiversité. Mais pour les populations défavorisées, aliénées et marginalisées, elle peut être une source d'opportunités, produisant parfois des formes alternatives de gouvernance et se substituant aux instances officielles dans l'offre de services et de protection. Pour les Nations Unies, la lutte contre la criminalité organisée doit rester une priorité majeure, précisément parce que ce phénomène érode l'autorité des gouvernements et sape l'état de droit tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières nationales.

4.4 Urgence climatique

Malgré des décennies d'avertissements, les dirigeants mondiaux n'ont toujours pas su se mobiliser à la hauteur des actions requises pour atténuer la crise climatique²⁵. Le réchauffement inégal des différentes régions du globe, l'élévation du niveau des mers et l'augmentation de la fréquence des événements météorologiques extrêmes constituent la nouvelle norme. De fait, une aggravation des phénomènes de changement climatique semble inévitable²⁶. D'ores et déjà, les activités industrielles et les changements climatiques dévastent les écosystèmes et la biodiversité à un rythme sans précédent, exacerbent les inégalités sociétales et, partant, accroissent les risques d'instabilité politique. Les changements climatiques et les facteurs de stress environnementaux peuvent également accroître le risque de violence organisée dans les zones où les forces de maintien de la paix sont déployées ou pourraient l'être à l'avenir. Les effets délétères de l'urgence climatique se font ressentir de manière très inégale au sein des communautés humaines, touchant souvent plus durement celles qui en sont les moins responsables. Cela est particulièrement vrai dans les régions dévastées par la guerre, où les conflits causent des dommages environnementaux accrus. Ainsi, autour de la ville de Bentiu, au Soudan du Sud, des centaines de milliers de civils sont devenus des « otages de l'urgence climatique », après que quatre années de pluies sans

22 Voir Kelly M. Greenhill et Ben Oppenheim, « Rumor Has It : The Adoption of Unverified Information in Conflict Zones », *International Studies Quarterly*, 61:3 (2017) : p. 660-676. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx015>.

23 Voir *Information Integrity: Addressing Mis/Dis/Malinformation and Hate Speech in Peacekeeping Settings* (Politique du Département des opérations de paix, à paraître et non encore traduite), par. 1.

24 Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* (ONU, 2004), p. 54, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/602/32/pdf/n0460232.pdf>.

25 Sophie Boehm et al., *State of Climate Action 2023* (Systems Change Lab, 2023), <https://climateactiontracker.org/publications/state-of-climate-action-2023/>

26 James E. Hansen et al., « Global warming in the pipeline », *Oxford Open Climate Change*, 3:1 (2023), kgad008, <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgad008>.

précédent ont provoqué des inondations catastrophiques qui ont submergé terres agricoles, maisons ancestrales et routes, transformant de fait Bentiu en une île²⁷. Les Casques bleus ont commencé à s'adapter à ces nouvelles réalités, réduisant leur empreinte environnementale et appuyant la transition vers les énergies vertes, dans le but de laisser en héritage un bilan écologique positif.

4.5 Urgences de santé publique

Entre 1996 et 2022, près de 2 300 foyers de maladies susceptibles de devenir pandémiques ou épidémiques se sont déclarés dans le monde²⁸, impliquant 70 maladies infectieuses. Les Casques bleus ont été en première ligne dans certaines de ces situations, notamment en Afrique de l'Ouest, en République démocratique du Congo et en Haïti. Ces maladies se propagent rapidement en raison de l'intensification des déplacements internationaux et du commerce mondial, des insuffisances de la surveillance et du contrôle sanitaires au niveau mondial, de l'absence d'un consensus international sur les normes de biosécurité, de lacunes dans les systèmes sanitaires nationaux, et d'une pénurie de personnels de santé. La conclusion devrait être claire : les pandémies ne peuvent être éliminées ; elles doivent être gérées. Deux tendances connexes sont particulièrement pertinentes pour l'avenir des opérations de maintien de la paix. Premièrement, il existe un lien entre les pandémies et la paix. 70 % des foyers de maladies faisant l'objet d'un suivi de la part de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) surviennent dans des États fragiles ou des territoires touchés par des conflits. C'est pourquoi l'Initiative mondiale Santé et Paix de l'OMS conçoit des programmes de santé qui tiennent compte de la dynamique des conflits et de la contribution qui peut être la leur dans l'instauration de la paix²⁹. Deuxièmement, la méfiance du public à l'égard des initiatives mondiales en matière de santé ainsi que la désinformation médicale vont aller crescendo, parce que des acteurs influents continueront de manipuler la propagation des maladies infectieuses à des fins politiques ou économiques. Pour juguler les pandémies, il faudra

donc, en plus des interventions médicales, tout à la fois des efforts politiques et des mesures de protection pour les travailleurs de la santé.

Ces menaces et risques interdépendants dessinent le cadre dans lequel les opérations onusiennes de maintien de la paix évolueront à l'avenir. Là où ils compromettent la paix et la sécurité internationales, l'ONU doit être prête à intervenir de façon déterminée. Les modèles proposés ci-dessous offrent des orientations pour concevoir des réponses efficaces.

27 Charlotte Hallqvist, « Le Soudan du Sud pris au piège de l'urgence climatique », Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 22 juin 2023, <https://www.unhcr.org/fr/actualites/articles-et-reportages/le-soudan-du-sud-pris-au-piege-de-lurgence-climatique>.

28 J.A.T. Munguía et al., « A global dataset of pandemic- and epidemic-prone disease outbreaks », *Nature : Scientific Data*, 9, 683 (2022), <https://www.nature.com/articles/s41597-022-01797-2>.

29 « WHO Global Health and Peace Initiative », <https://www.who.int/initiatives/who-health-and-peace-initiative> (uniquement en anglais).

5. L'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : mandats, modèles, modalités

La vision des opérations de maintien de la paix des Nations Unies articulée dans cette étude est celle d'un outil fondé sur le primat du politique³⁰, modulaire et centré sur les populations³¹, permettant au Conseil de sécurité de s'unir autour de réponses multilatérales efficaces face à un large spectre de menaces et de défis. Avec la volonté politique requise, une gestion efficace et un soutien adapté, notamment par l'allocation de ressources financières suffisantes et prévisibles, cette vision peut devenir réalité. Le Conseil de sécurité dispose de la latitude nécessaire pour adopter des mandats – robustes, au besoin – aptes à traiter les menaces actuelles et émergentes dans toute leur complexité, et il peut puiser dans un large éventail de modèles et de modalités de maintien de la paix à appliquer avec souplesse, selon la spécificité des situations. Alors que les mandats doivent définir l'orientation stratégique des opérations de maintien de la paix, les modèles peuvent, quant à eux, être conçus et, le cas échéant, combinés pour faciliter l'exécution sur le terrain d'un ensemble cohérent de tâches prescrites par ces mandats. Forts de ces modèles, le Conseil et le Secrétariat peuvent élaborer des modalités agiles, souples et adaptables pour soutenir les missions et accroître leur efficacité et leur efficience, en mobilisant toute la gamme des capacités de maintien de la paix disponibles au sein du système des Nations

Unies, des États Membres et d'autres acteurs, y compris à travers des partenariats avec les organisations régionales. La réussite de ces modèles et modalités nécessite une assise financière solide, ce qui implique que tous les États Membres s'acquittent intégralement et dans les délais de leurs contributions mises en recouvrement, et que les missions et le Secrétariat assurent une gestion financière rigoureuse.

5.1 Mandats

Depuis les années 1940, les opérations de paix des Nations Unies se sont vu assigner une multitude de tâches distinctes, certaines missions devant chacune en gérer plus d'une centaine. Pour rationaliser cet ensemble complexe, la base de données des mandats des missions de paix des Nations Unies a organisé ces tâches en une quarantaine de catégories d'activités, présentées dans la figure 6³².

Qu'ils émanent du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, les mandats des missions doivent avant tout définir « des objectifs stratégiques clairs³³ ». Cependant, cette exigence n'a pas toujours été respectée. En outre, le Conseil a parfois ajouté des tâches importantes devant être exécutées « dans la limite des ressources disponibles ». Cette pratique s'est révélée particulièrement

30 Les opérations de maintien de la paix doivent s'inscrire dans une stratégie politique, qui doit les guider. Voir le rapport du Groupe indépendant et le rapport du Comité des 34, A/78/19, 2024, par. 113.

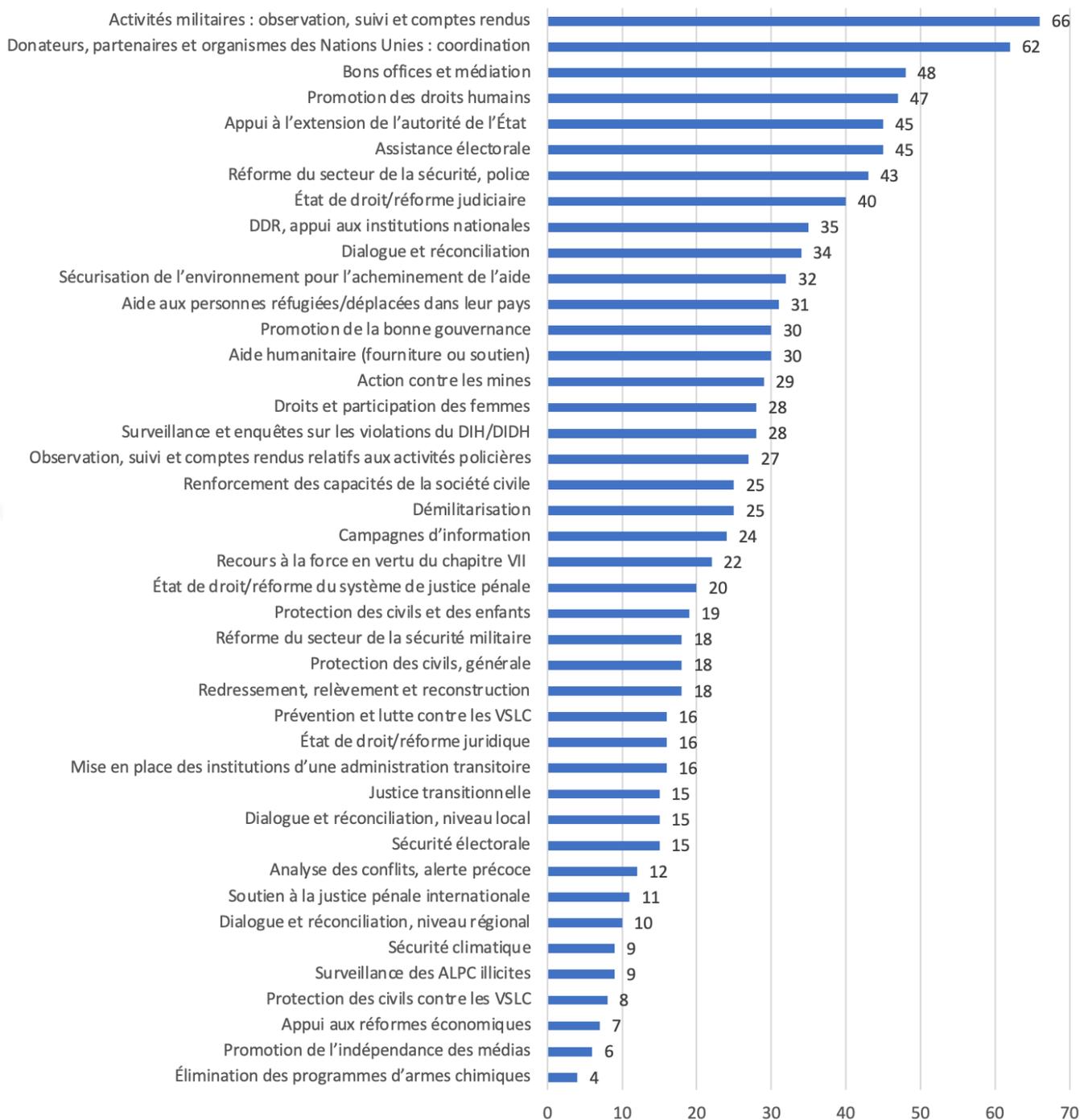
31 L'approche modulaire du maintien de la paix vise à concevoir des missions agiles et adaptées à chaque contexte, en combinant différents modèles, capacités et modalités, en étroite collaboration avec divers partenaires au sein et en dehors du système des Nations Unies. La conception initiale et les arrangements relatifs aux partenariats évoluent ensuite selon les besoins du terrain.

32 Voir <https://www.peacemissions.info> (en anglais). La Division des affaires du Conseil de sécurité de l'ONU a regroupé les tâches prescrites à ce jour en une vingtaine de composantes principales : 1) soutien aux forces de police et aux forces militaires locales ; 2) surveillance de cessez-le-feu ; 3) sécurité maritime ; 4) suivi de conditions de sécurité, patrouilles et mesures de dissuasion ; 5) protection du personnel humanitaire, ainsi que du personnel et des installations des Nations Unies, et garantie de la libre circulation de ces personnels et de leurs équipements ; 6) réforme du secteur de la sécurité ; 7) démilitarisation et gestion des armes ; 8) aide humanitaire ; 9) droits humains, femmes, paix et sécurité, et enfants dans les conflits armés ; 10) état de droit et questions judiciaires ; 11) processus politiques ; 12) assistance électorale ; 13) appui aux institutions de l'État ; 14) coopération et coordination internationales ; 15) appui aux régimes de sanctions ; 16) information ; 17) coordination civilo-militaire ; 18) planification d'urgence ; 19) évaluation de l'impact des missions ; 20) (depuis 1999) protection des civils, y compris les réfugiés et les personnes déplacées internes ; 21) autorisation de recourir à la force pour la défense du mandat en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

33 S/2023/646, par. 75.

Figure 6. Fréquence des tâches confiées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, 1948-2023

Source : Base de données des mandats des missions de paix des Nations Unies (<https://www.peacemissions.info>)



problématique pour les missions, confrontées qu'elles sont à des difficultés de trésorerie du fait de l'irrégularité qui caractérise le paiement par les États Membres de leurs contributions. Elle a ainsi alourdi la charge des missions et entraîné une dispersion de l'attention politique du Conseil et des parties en conflit entre de multiples questions. Elle a également engendré une fragmentation des mandats qui incluent plusieurs tâches disparates, compromettant de ce fait la capacité des missions à les exécuter toutes avec une égale efficacité³⁴.

La vision des opérations de maintien de la paix des Nations Unies articulée dans cette étude est celle d'un outil fondé sur le primat du politique, modulaire et centré sur les populations, permettant au Conseil de sécurité de s'unir autour de réponses multilatérales efficaces face à un large spectre de menaces et de défis.

Face à ces difficultés, et comme l'a souligné le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34), les mandats des opérations de maintien de la paix doivent être clairs, ciblés, hiérarchisés, échelonnés dans le temps, réalisables, adaptables aux conditions du terrain et être assortis de ressources financières et humaines adéquates et suffisantes, afin de permettre « la recherche de solutions politiques durables »³⁵. Les modèles de maintien de la paix peuvent servir de guide pour l'élaboration de tels mandats. Par ailleurs, « lorsque des changements sont apportés à un mandat en cours d'exécution, les moyens affectés à l'opération de maintien

de la paix devraient être modifiés en conséquence³⁶ ». Les données financières récentes et les rapports du Secrétaire général indiquent que des ressources financières suffisantes, appropriées et prévisibles impliquent non seulement que les États Membres approuvent des niveaux budgétaires adéquats, mais aussi qu'ils versent les fonds alloués en temps voulu³⁷.

À l'avenir, le Secrétariat devrait jouer un rôle plus proactif dans la planification des mandats des missions, avant leur autorisation officielle. Cette étude fait sienne la recommandation du rapport Brahimi selon laquelle le Secrétariat doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il lui faut savoir, et non ce qu'il souhaite entendre, lorsqu'il recommande les niveaux d'effectifs et autres ressources pour une nouvelle mission — ceux-ci devant être établis selon des scénarios réalistes tenant compte des difficultés prévisibles de mise en œuvre³⁸. En outre, une fois que le mandat d'une opération de maintien de la paix est émis, il est impératif que le Secrétariat fournisse au Conseil de sécurité des analyses, des observations et des recommandations à la fois fiables, réalistes et franches sur sa mise en œuvre³⁹. Dans le même temps, il a la responsabilité de rendre compte en toute franchise de l'efficacité des missions sur le terrain tout au long de leur cycle de vie et d'établir clairement si elles ont eu l'impact souhaité, notamment au regard de l'héritage à laisser au pays hôte au moment de leur retrait.

5.2 Modèles

Cette section présente une synthèse de 30 modèles de maintien de la paix que l'ONU pourrait utiliser pour répondre aux menaces et défis, tant traditionnels qu'émergents, pesant sur la paix et la sécurité internationales (figure 1). L'examen d'un large éventail de modèles et de modalités visant à orienter l'avenir du maintien de la paix repose sur trois arguments. Premièrement, ces modèles offrent un rappel concis et utile des nombreuses tâches

34 Robert A. Blair, Jessica Di Salvatore, Hannah M. Smidt, « When Do UN Peacekeeping Operations Implement Their Mandates ? », *American Journal of Political Science*, 66:3 (2022): p. 664-680, <https://doi.org/10.1111/ajps.12650>.

35 Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/78/19, 2024, par. 121.

36 Rapport du Comité des 34, A/78/19, 2024, par. 32.

37 Voir les rapports du Secrétaire général sur la situation financière ainsi que les exposés de la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et du Contrôleur, disponibles (en anglais) à l'adresse suivante : <https://www.un.org/en/ga/contributions/financial.shtml>.

38 Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies (« rapport Brahimi »), A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000, p. x.

39 Rapport du Comité des 34, A/78/19, 2024, par. 123.

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 possibles 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 Unies.

Ces modèles ont été élaborés par l'équipe chargée de l'étude sur la base d'un examen des activités antérieures de maintien de la paix autorisées par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général, ainsi que de consultations approfondies avec des États Membres, le Secrétariat, des organisations régionales et des experts issus de la société civile et du monde universitaire. Les modèles décrivent un ensemble de tâches associées de longue date au maintien de la paix; ils indiquent comment ces tâches traditionnelles pourraient être exécutées différemment, dans des contextes évolutifs et avec l'apport de nouvelles technologies; et ils ouvrent la perspective d'activités novatrices pour les opérations de maintien de la paix de demain. Toutefois, la faisabilité politique de ces modèles et leurs chances de réussite ne peuvent être évaluées de manière réaliste qu'au regard des situations spécifiques dans lesquelles leur déploiement est envisagé.

Les modèles décrits ci-dessous sont des représentations simplifiées de problématiques complexes. Ils s'articulent chacun autour de trois éléments : l'objectif stratégique visé, un ensemble de tâches potentielles définies par le mandat et une liste des capacités requises pour leur déploiement réussi. Loin de constituer des schémas rigides à imposer aux missions de maintien de la paix, ils proposent plutôt un ensemble non exhaustif et flexible d'options, se chevauchant pour certaines, parmi lesquelles le Conseil de sécurité peut choisir pour répondre à des situations spécifiques, étant entendu que toute combinaison de modèles retenue par le Conseil doit maintenir une cohérence stratégique. Ces modèles doivent également permettre aux États hôtes potentiels et aux autres parties prenantes de mieux comprendre la diversité des outils de

maintien de la paix dont dispose l'ONU pour répondre à leurs besoins et promouvoir une paix durable, sur la base de décisions prises par le Conseil.

Les modèles s'articulent chacun autour de trois éléments : l'objectif stratégique visé, un ensemble de tâches potentielles définies par le mandat et une liste des capacités requises pour leur déploiement réussi.

Les modèles pourraient servir à établir des missions très ciblées, reposant sur un seul modèle, ou des opérations aux objectifs plus larges, combinant plusieurs d'entre eux. Ils peuvent être utilisés pour concevoir des missions de courte durée comme des opérations s'inscrivant dans un temps plus long. À cet égard, si la durée ne constitue pas en soi un critère pertinent pour évaluer l'efficacité des missions, il n'en reste pas moins essentiel pour celles-ci d'engager très tôt une réflexion approfondie sur la pérennisation de leurs acquis. Une approche modulaire pourrait également offrir une certaine souplesse dans la conception des différentes phases d'une opération de maintien de la paix tout au long de son cycle de vie. Ainsi, des missions spécialisées de courte durée pourraient évoluer vers des opérations plus larges combinant plusieurs modèles. À l'inverse, dans le cadre d'une stratégie de retrait, les modèles spécialisés pourraient aider à planifier la transformation de grandes missions, aux mandats étendus, en opérations plus restreintes et plus ciblées.

Tous les modèles peuvent être mis en œuvre dans le cadre de missions menées par les Nations Unies, autorisées en vertu du chapitre VI ou VII de la Charte et opérant sous le commandement et le contrôle de l'Organisation, avec un dispositif logistique et de soutien éprouvé, à un coût financier variable selon les cas. En outre, ils doivent tous promouvoir les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies ainsi que les autres valeurs et normes de l'Organisation consacrées dans les instruments pertinents adoptés ultérieurement, y compris le droit international des droits humains et le droit international humanitaire. De même doivent-ils prendre en compte la dimension genre et contribuer à la promotion

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

de l'égalité femmes-hommes ainsi que de l'agenda femmes, paix et sécurité, en tant qu'impératifs politiques et stratégiques pour la réalisation d'une paix durable⁴⁰. Les missions développées à partir de ces modèles doivent protéger les populations civiles et renforcer leur sécurité, tout en veillant à ce que leur empreinte opérationnelle et leur conduite sur le terrain n'aient pas d'effets préjudiciables.

Une approche modulaire pourrait également offrir une certaine souplesse dans la conception des différentes phases d'une opération de maintien de la paix tout au long de son cycle de vie.

Les modèles doivent tenir compte des initiatives existantes des Nations Unies dans les pays hôtes, en particulier celles conduites par les coordonnateurs résidents et les équipes de pays, s'appuyer sur elles et les renforcer. La même approche doit s'appliquer aux efforts régionaux. En ce sens, les modèles présupposent que les opérations onusiennes de maintien de la paix ont la capacité d'impulser et d'établir des partenariats efficaces avec les multiples acteurs impliqués dans chaque scénario, qu'ils appartiennent ou non au système des Nations Unies. Par ailleurs, ces modèles peuvent être mis en œuvre selon diverses modalités, comme détaillé à la section 5.3 (missions onusiennes opérant de manière séquentielle ou parallèle avec d'autres entités, arrangements conjoints ou hybrides, ou soutien à des opérations de paix autorisées par l'ONU). Enfin, et c'est un point fondamental, les modèles doivent être ancrés dans une stratégie politique et être guidés par celle-ci⁴¹. En effet, la réussite des missions des Nations Unies dépend de leur intégration dans un cadre global visant à traiter les causes des conflits et de l'insécurité par la recherche de solutions politiques durables⁴².



1. DÉPLOIEMENTS PRÉVENTIFS

Objectif stratégique : Prévenir le déclenchement ou l'aggravation de conflits armés, qu'ils soient actifs ou gelés, ainsi que l'émergence de violences⁴³.

Description : Selon leur mandat, les missions préventives pourraient être constituées de contingents militaires et/ou d'unités de police, appuyés par une composante civile. Elles rempliraient des fonctions de dissuasion, d'alerte rapide, de surveillance et de renforcement de la confiance. Comme telles, elles permettraient aux Nations Unies de prévenir la survenance de violences organisées, incluant les conflits armés, les actes terroristes et d'autres formes de violence, ou leur intensification, tout en facilitant des efforts de médiation ou un processus politique destinés à désamorcer les tensions existantes. Ces missions mèneraient des activités de surveillance et de patrouille visant à prévenir ou à endiguer un conflit armé au sein d'un État ou dans une zone spécifique de son territoire, à empêcher qu'un conflit armé ne se propage depuis un État limitrophe, ou à contrer une menace d'invasion. Elles pourraient être chargées de conduire une médiation entre les parties concernées ou de travailler en étroite collaboration avec des émissaires désignés à cet effet. Elles pourraient également intervenir pour anticiper les risques de violence au sein d'un État Membre en cas de tensions accrues, notamment en période préélectorale⁴⁴.

Capacités requises : observateurs (en uniforme et civils); unités militaires ayant une capacité de dissuasion; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; moyens aériens; expertise dans les domaines suivants : suivi opérationnel et établissement de rapports, analyse des conflits, affaires politiques et civiles, alerte précoce, renseignement de sources ouvertes, analyse de données.

⁴⁰ Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/78/19, 2024, par. 166.

⁴¹ Rapport du Groupe indépendant.

⁴² Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, session de fond de 2021 (New York, 15 février – 12 mars 2021) (A/75/19, 2021), par. 113.

⁴³ La Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU) est un exemple de la première situation. La prévention de la récurrence de conflits armés est une tâche assignée à la grande majorité des missions multidimensionnelles des Nations Unies et n'est donc pas mentionnée dans ce modèle.

⁴⁴ Le mandat de la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MONUAS), tel que stipulé dans la résolution 772 (1992) du Conseil de sécurité, consistait ainsi à aider « à mettre fin à la violence » en Afrique du Sud.



2. PRÉVENTION D'ATROCITÉS

Objectif stratégique : Protéger les populations contre des actes de violence ciblée dans des situations d'atrocités de masse, avérées ou potentielles.

Description : Les opérations de maintien de la paix peuvent contribuer à mettre fin à des atrocités de masse ou à les prévenir, particulièrement dans les situations de conflit armé. Dans de tels cas, les forces de maintien de la paix devraient être déployées rapidement, en faisant appel aux capacités du niveau Déploiement rapide du Système de préparation des moyens de maintien de la paix. Les effectifs concernés comprendraient principalement des unités militaires et de police, appuyées par une composante civile réduite. Leur principal objectif serait de prévenir les violences ciblées contre les civils par une présence dissuasive. Si ces missions peuvent, à terme, englober l'ensemble des volets de l'approche des Nations Unies en matière de protection des civils⁴⁵, elles se concentreraient initialement sur des mesures dissuasives, résolues et crédibles, visant à : éliminer ou atténuer les menaces immédiates de violence physique, assurer la protection physique de sites clés tels que les camps de personnes déplacées et les infrastructures critiques, aménager des passages sûrs pour les populations menacées et promouvoir des mesures immédiates de désescalade à différents niveaux. Ces efforts devraient être associés à la recherche de solutions politiques viables et être coordonnés avec les activités décrites dans le modèle 19, « Réponse humanitaire d'urgence ».

Capacités requises : unités militaires ou de police spécialisées dotées d'une forte capacité de dissuasion et d'une mobilité élevée; moyens aériens; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; expertise dans les domaines suivants : protection, analyse des conflits, renseignement dans le contexte du maintien de la paix, alerte précoce, dialogue avec les communautés locales, droits humains, coopération civilo-militaire.



3. PROTECTION DES CIVILS

Objectif stratégique : Protéger les populations civiles contre les menaces de violence physique, notamment en soutenant les gouvernements et les communautés hôtes dans leur rôle de protection.

Description : Les Casques bleus assureraient la protection impartiale des civils contre la violence dans le cadre des trois volets de l'approche globale des Nations Unies en matière de protection des civils, y compris l'usage de la force⁴⁶. Les interventions au niveau local incluraient la médiation et l'appui au dialogue entre communautés, l'interaction avec les populations, le soutien aux mécanismes locaux de protection existants, notamment en favorisant la participation des femmes et des jeunes à ces efforts, et la police de proximité. Ces missions pourraient également avoir des mandats spécifiques pour protéger les enfants et pour prévenir et combattre les violences sexuelles liées aux conflits. Elles comprendraient des composantes militaire, policière et civile opérant de manière intégrée et en coordination avec un large éventail d'autres acteurs de la protection, tant onusiens que non onusiens, présents sur le terrain. Toutes ces activités devraient s'inscrire résolument dans la recherche de solutions politiques viables aux niveaux local et national.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; moyens aériens; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; expertise dans les domaines suivants : protection des civils, protection des enfants, lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits, genre, analyse des conflits, renseignement dans le contexte du maintien de la paix, alerte précoce, coopération civilo-militaire, dialogue avec les communautés locales, médiation, affaires politiques et civiles, droits humains.

⁴⁵ Voir le manuel de protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (Département des opérations de paix de l'ONU, réf. 2023.05, 1^{er} mai 2023) : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf (uniquement en anglais).

⁴⁶ *Ibid.*



4. SURVEILLANCE ET OBSERVATION DE CESSEZ-LE-FEU

Objectif stratégique : Surveiller et observer les accords de cessez-le-feu, notamment en signalant toute violation de leurs dispositions.

Description : La surveillance et l'observation de cessez-le-feu constituent historiquement le plus ancien modèle de maintien de la paix des Nations Unies. Des observateurs peuvent être déployés pour surveiller une trêve, une cessation des hostilités ou un accord de cessez-le-feu, incluant potentiellement des zones démilitarisées, des zones temporaires de sécurité et des dispositifs de cantonnement. Ces tâches sont exécutées sur terre, en mer ou dans les airs, en s'appuyant sur les méthodes de localisation spatiale et temporelle à partir d'informations de sources ouvertes, pour analyser les situations et événements significatifs. L'efficacité de ce modèle repose sur la crédibilité des forces de maintien de la paix en tant qu'observateurs impartiaux, capables de consigner et de rapporter avec exactitude les incidents survenant dans leur zone de responsabilité et d'assurer la liaison entre les parties en conflit. Les progrès en matière d'armement et de technologies de détection ont modifié le mode opératoire et le coût de ces missions, nécessitant des capacités renforcées pour surveiller les zones d'intérêt, notamment à distance, et ce, à l'aide de drones, de l'imagerie satellitaire et d'autres technologies de détection. Les forces de maintien de la paix devront également composer avec les avancées considérables réalisées dans les systèmes de frappe à longue portée, désormais accessibles à un nombre croissant d'armées nationales et de groupes armés non étatiques. Ces armements, parce qu'ils sont précisément capables d'opérer au-delà des périmètres démilitarisés, imposent d'étendre les secteurs d'observation.

Capacités requises : observateurs (en uniforme et civils); capacités de protection de la mission ou de la force; moyens de renseignement, de surveillance et de

reconnaissance ainsi que de détection; unités autonomes de transmission; réseaux de communication; moyens aériens; expertise dans les domaines suivants : suivi opérationnel et établissement de rapports, renseignement de sources ouvertes, analyse de données.



5. SUIVI, OBSERVATION ET COMPTE RENDU

Objectif stratégique : Surveiller et observer la mise en œuvre d'accords de paix et d'autres questions relatives à la paix et à la sécurité, et en rendre compte.

Description : Au-delà de l'observation de cessez-le-feu, les missions des Nations Unies peuvent également assurer le suivi d'accords de paix et d'autres questions connexes à l'intérieur d'un État ou entre États⁴⁷. Les tâches à exécuter seraient adaptées à chaque situation, y compris aux dispositions d'un processus ou d'un accord de paix le cas échéant, et pourraient inclure la surveillance des droits humains ainsi que le suivi des aspects sécuritaire, politique et économique de la situation sur le terrain. Ces missions pourraient ainsi : i) aider à créer un environnement propice au dialogue politique, en prévenant toute dégradation des conditions de sécurité; ii) approfondir la compréhension du contexte par les autres acteurs onusiens et régionaux; et iii) doter les acteurs nationaux, régionaux et internationaux concernés de moyens d'alerte précoce pour anticiper les risques potentiels⁴⁸. Les Casques bleus s'appuieraient sur les méthodes de localisation spatiale et temporelle à partir d'informations de sources ouvertes, afin d'améliorer la compréhension de la situation sur le terrain et de faciliter l'analyse des événements significatifs, notamment les menaces pesant sur les civils. Ce modèle requiert également que les Casques bleus soient perçus comme des observateurs impartiaux.

Capacités requises : observateurs (en uniforme et civils); capacités de protection de la mission ou de la force; postes d'observation; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection;

⁴⁷ Par exemple, la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), créée par la résolution 693 (1991) du Conseil de sécurité, a mené des activités de surveillance avant la conclusion d'un accord de cessez-le-feu.

⁴⁸ Cette formule, chargeant une mission de police de l'ONU « de surveiller les conditions de sécurité et d'appuyer le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans la collecte d'informations sur les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits », figure dans la résolution 2303 (2016) du Conseil de sécurité, qui porte sur le Burundi.

unités autonomes de transmission; réseaux de communication; moyens aériens; expertise dans les domaines suivants : suivi opérationnel et établissement de rapports, affaires politiques et civiles, renseignement de sources ouvertes, analyse de données.



6. VÉRIFICATION

Objectif stratégique : Vérifier le respect d'accords de contrôle des armements ou d'autres accords relatifs à la sécurité, tels que des arrangements de sécurité temporaires ou des régimes de sanctions.

Description : Une mission comprenant un nombre restreint d'experts civils et en uniforme pourrait, en utilisant diverses méthodes de surveillance et d'enquête, vérifier le respect d'accords concernant : les arrangements de sécurité temporaires, les armes de destruction massive, les armes classiques, les armes à sous-munitions et les munitions, ainsi que d'autres régimes de sanctions imposés par le Conseil de sécurité⁴⁹. Ces missions s'appuieraient sur les méthodes de localisation spatiale et temporelle à partir d'informations de sources ouvertes, pour analyser la situation sur le terrain et les événements critiques. Elles pourraient également intervenir dans des zones d'intérêt pour procéder à l'enlèvement, à la confiscation et à la destruction d'armements.

Capacités requises : observateurs (civils et en uniforme); moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; moyens aériens; capacités de protection de la mission ou de la force; expertise dans les domaines suivants : suivi opérationnel et établissement de rapports, renseignement de sources ouvertes, gestion d'armes et de munitions, analyse de données.



7. SOUTIEN AUX ACCORDS DE PAIX

Objectif stratégique : Soutenir la mise en œuvre d'un processus de paix, d'un accord de paix ou du règlement politique d'un conflit armé.

Description : Ces missions comporteraient des composantes militaire, policière et civile et interviendraient dans le contexte de conflits armés internes, comportant le plus souvent une dimension internationale. Leur mandat pourrait couvrir un large éventail de tâches, déterminées en fonction de la teneur d'un accord de paix, des différentes phases d'un processus politique et des spécificités du contexte local. Historiquement, l'envergure, les capacités et les coûts de ces missions ont considérablement varié, avec des effectifs allant de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers de Casques bleus. Dans tous les cas récents, ces missions ont reçu mandat de protéger les civils et ont inclus un volet substantiel femmes, paix et sécurité. Dans la perspective de leur retrait, ces missions pourraient être conçues de manière à aider à combler les lacunes capacitaires du pays hôte dans des domaines essentiels. La priorité pourrait être accordée au secteur local de la sécurité⁵⁰, notamment par la fourniture⁵¹ d'un soutien aux éléments des forces de sécurité nationales engagés dans des opérations conjointes avec une mission de paix onusienne ou soutenue par les Nations Unies, ou menant d'autres activités concourant à la mise en œuvre du mandat. Ce soutien se ferait dans le respect de la politique de diligence voulue en matière de droits humains. Le renforcement des capacités locales de consolidation de la paix et de promotion du développement pourrait également s'avérer nécessaire, en s'appuyant notamment sur des coalitions de partenaires actifs dans ces domaines et capables de pérenniser les acquis de la mission⁵².

Capacités requises : identiques à celles des grandes missions multidimensionnelles en cours, comme détaillé

49 Voir <https://www.un.org/en/global-issues/disarmament>.

50 Comme dans le cas de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). Voir S/2023/784, 18 octobre 2023, par. 54-57.

51 Par exemple, la MONUSCO pour les Forces armées de la République démocratique du Congo, le BANUS pour l'Armée nationale somalienne et la MINUSCA pour les Forces armées centrafricaines.

52 Comme cela a été recommandé à l'issue de l'examen stratégique indépendant de la MINUSCA mené de mars à juin 2024.

dans le Guide des engagements pour les récentes conférences ministérielles sur le maintien de la paix organisées par l'ONU.



8. APPUI À DE NOUVEAUX ÉTATS

Objectif stratégique : Consolider la paix et la sécurité et contribuer à établir des conditions propices au développement dans des États Membres des Nations Unies nouvellement indépendants⁵³.

Description : Les Casques bleus apporteraient diverses formes de soutien et d'assistance au gouvernement d'un État Membre nouvellement indépendant afin de consolider la paix et la sécurité, ainsi que de créer des conditions propices au développement, à une gouvernance efficace et démocratique, et à l'établissement de bonnes relations avec les États voisins⁵⁴. Ces missions seraient très probablement multidimensionnelles, incluant d'importantes composantes civiles pour aider la nouvelle administration à remplir les fonctions étatiques essentielles⁵⁵. Sans préjudice des adaptations nécessaires pour répondre aux besoins du gouvernement hôte, le mandat pourrait couvrir un large éventail d'activités dans plusieurs secteurs : gouvernance, état de droit, économie et sécurité, y compris la réforme du secteur de la sécurité en intégrant la dimension genre. Ces activités pourraient largement recouper celles prévues dans le cadre d'une administration transitoire des Nations Unies (voir le modèle 10, « Administration transitoire »).

Capacités requises : composantes pluridisciplinaires ; capacités de protection de la mission ou de la force ; moyens aériens ; expertise dans les domaines suivants :

gouvernance et fourniture de services de base, affaires politiques et civiles, autres domaines pertinents.



9. ASSISTANCE À DES PROCESSUS DE TRANSITION

Objectif stratégique : Appuyer le processus de transition d'un État Membre des Nations Unies vers un nouvel ordre politique.

Description : Les Casques bleus soutiendraient la mise en œuvre de processus convenus ou d'accords pour établir un nouvel ordre politique, notamment par : la supervision de référendums visant à déterminer le statut d'un territoire ou à faciliter la fin d'une guerre civile et/ou l'avènement d'une entité politique indépendante ; l'accompagnement du retour à l'ordre constitutionnel et à un régime démocratique ; et l'aide au rétablissement de la confiance après des élections contestées⁵⁶. Ces missions seraient très probablement multidimensionnelles, associant, selon les spécificités de chaque situation, des composantes militaire, policière et civile. Les Casques bleus pourraient également assurer la protection des officiels et des négociateurs engagés dans le processus de transition⁵⁷. À la différence des administrations transitoires des Nations Unies (modèle 10), les missions d'appui à des processus de transition n'exerceraient pas d'autorité gouvernementale temporaire sur un territoire.

Capacités requises : composantes pluridisciplinaires ; capacités de protection de la mission ou de la force ; protection rapprochée ; moyens aériens ; expertise dans les domaines suivants : gouvernance, affaires politiques et civiles, droits humains.

53 Par exemple, la MANUTO (2002–2005) au Timor-Leste ; la MINUSS (2011–2013) au Soudan du Sud.

54 Ce passage s'inspire de formulations figurant dans la résolution 1996 (2011) du Conseil de sécurité, qui porte sur la MINUSS.

55 Par exemple, le Groupe d'appui civil de la MANUTO a compté jusqu'à 100 experts internationaux, détachés auprès de ministères timorais en vue d'accomplir des fonctions étatiques essentielles, notamment au sein du Groupe des crimes graves et du Groupe des droits humains.

56 Toutes ces tâches ont fait partie de mandats dans le passé. Il en fut ainsi de la MINURSO, de l'ONUVER, de la FISNUA, de la MINUATS et de l'ONUCI.

57 Les Nations Unies pourraient accomplir des tâches semblables à celles du Détachement sud-africain de soutien à la protection déployé au Burundi, en 2001, et chargé d'assurer la protection de personnalités politiques rentrées d'exil pour participer aux institutions de transition, mais ne faisant pas confiance aux forces locales.



10. ADMINISTRATION TRANSITOIRE

Objectif stratégique : Assumer l'autorité gouvernementale sur un territoire à titre temporaire afin d'y exercer les responsabilités souveraines de l'État ou des États concernés⁵⁸.

Description : Les administrations transitoires des Nations Unies ont été établies dans des situations où des conflits armés ou d'autres facteurs compromettaient gravement la gestion d'un territoire ou la rendaient impossible⁵⁹. Par leurs pouvoirs, responsabilités et obligations, ces administrations transitoires se distinguent tant des missions appuyant un gouvernement national de transition que des puissances occupantes. Les précédentes expériences d'administration transitoire des Nations Unies se sont généralement articulées autour de cinq éléments essentiels : développer la gouvernance locale, renforcer l'appareil judiciaire, appuyer la reconstruction économique, garantir la sécurité et définir une stratégie de sortie explicite reposant sur un accord relatif au futur statut du territoire concerné. Ces administrations visent à établir des institutions étatiques efficaces en mobilisant une expertise, des ressources et une attention internationale soutenue pour des territoires dévastés par la guerre. En travaillant avec les acteurs locaux, les administrations transitoires peuvent aider les nouvelles autorités nationales à asseoir leur légitimité et à gagner la confiance de la population locale. Pour accomplir ces tâches, les administrations transitoires requièrent une importante composante civile s'occupant de questions de gouvernance et d'activités administratives. Elles peuvent inclure des composantes militaire et policière, ou s'appuyer sur des dispositifs de sécurité fournis par des organisations partenaires ou des coalitions multinationales dans le cadre d'une structure en piliers⁶⁰.

Capacités requises : composantes pluridisciplinaires ; capacités de protection de la mission ou de la force ;

moyens aériens ; expertise dans les domaines suivants : gouvernance et fourniture de services de base, état de droit, affaires politiques et civiles, droits humains, reconstruction économique.



11. SÉCURITÉ ET ASSISTANCE ÉLECTORALES

Objectif stratégique : Garantir un environnement sûr pour la tenue d'élections crédibles et fournir une assistance électorale dans des domaines spécifiques.

Description : À la demande d'un État Membre, des Casques bleus pourraient être déployés pour contribuer à prévenir la violence liée aux élections, combattre les discours de haine et soutenir l'organisation d'élections crédibles à différents niveaux (local, législatif, sénatorial, présidentiel) ainsi que celle de référendums. L'ONU peut fournir différents types d'appui : assistance technique, création d'un environnement favorable, expertise électorale, observation électorale, et soutien opérationnel aux observateurs internationaux⁶¹. Le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) de l'ONU assure la coordination de l'assistance électorale et en définit les paramètres selon les mandats. D'autres entités des Nations Unies peuvent y contribuer, notamment le PNUD, ONU-Femmes et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Sur le terrain, l'assistance électorale est intégrée aux missions, qui en assurent la direction. Sur le plan sécuritaire, ces missions pourraient notamment stabiliser la situation et sécuriser l'organisation et le déroulement du processus électoral. Ces activités pourraient s'accompagner d'un soutien logistique et d'autres formes d'assistance électorale, telles que l'éducation civique, le renforcement des capacités locales et le partage d'expériences.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées ; observateurs (en uniforme et civils) ; conseillers électoraux ; capacités de protection de la mission ou de la

58 Cela pourrait se produire dans un territoire contesté par plus d'un État. Par exemple, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour le Soudan et le Soudan du Sud avait proposé, entre autres options, de placer Abyei sous l'autorité de l'UA ou sous celle conjointe de l'UA et de l'ONU, en s'inspirant des pratiques onusiennes en la matière. Cette proposition n'a cependant pas été retenue.

59 En Papouasie indonésienne (ATNUTO, 1962–1963) et au Cambodge (APRONUC, 1991–1993), au titre du chapitre VI, et en Croatie (ATNUSO, 1996–1998), au Timor oriental (ATNUTO, 1999–2002) et au Kosovo (MINUK, depuis 1999), au titre du chapitre VII.

60 Par exemple, au Kosovo (MINUK, Union européenne, OTAN, OSCE).

61 Les missions d'observation électorale des Nations Unies sont devenues rares, les deux dernières ayant été menées au Burundi (2015) et aux Fidji (2001). L'assistance technique est la forme la plus courante d'appui offerte par l'ONU.

force; unités de logistique/de transport (y compris pour le matériel électoral et le personnel); moyens aériens; expertise en affaires politiques et civiles.



12. DÉSARMEMENT, DÉMOBILISATION ET RÉINTÉGRATION

Objectif stratégique : Appuyer la mise en œuvre de processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration.

Description : Les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) constituent une composante essentielle des processus de paix. Depuis 1989, plus de 60 missions des Nations Unies ont été chargées de mener de telles activités⁶². En 2005, l'Assemblée générale a renforcé son soutien à ces programmes en autorisant le financement, à travers le budget des opérations de maintien de la paix, d'allocations transitoires pendant douze mois au maximum pour les ex-combattants démobilisés, reconnaissant l'importance critique de la phase de réinsertion dans la réduction des risques politiques et sécuritaires associés aux processus de DDR⁶³. Pour certaines missions, les activités liées au DDR ont été une priorité majeure⁶⁴. Au-delà des tâches fondamentales de désarmement et de cantonnement ou de démobilisation mobile, les missions basées sur ce modèle pourraient inclure des initiatives de gestion transitoire des armes et des munitions, ainsi que des programmes de réduction de la violence communautaire. Ces outils permettent de prendre en compte les éléments armés non couverts par les processus de DDR classiques, comme les membres des milices d'autodéfense et des gangs criminels, souvent difficiles à distinguer des ex-combattants sur le terrain. Ces missions pourraient également soutenir les processus de DDR concernant les enfants associés aux groupes armés et l'établissement de mécanismes appropriés d'identification et d'orientation pour les survivants de violence, en veillant notamment à la protection des

femmes et des filles et à leur pleine participation à ces processus. Elles s'appuieraient sur les Normes intégrées de désarmement, démobilisation et réintégration des Nations Unies⁶⁵ et pourraient être conduites en partenariat avec d'autres organisations impliquées dans des processus de DDR, à travers le Groupe de travail interinstitutions⁶⁶, qui regroupe plus d'une vingtaine d'entités.

Capacités requises : équipes pluridisciplinaires; observateurs (en uniforme et civils); moyens aériens; force de réaction rapide; expertise dans les domaines suivants : DDR, gestion des armements et des munitions, réduction de la violence communautaire.



13. RÉFORME ET GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Objectif stratégique : Renforcer les capacités du secteur de la sécurité dans les États Membres confrontés à des défis identifiés comme menaçant la paix et la sécurité internationales et en assurer une gouvernance responsable.

Description : Les Casques bleus pourraient fournir, aux États Membres confrontés à des menaces pour la paix et la sécurité internationales, diverses formes d'assistance, portant notamment sur le conseil et l'assistance technique, la sélection, le recrutement, la vérification des antécédents, la formation et le mentorat du personnel de sécurité. Cette assistance s'inscrirait dans un cadre plus large de réforme et de gouvernance des secteurs de la sécurité et de la défense, y compris le développement de mécanismes pour prévenir le recrutement d'enfants et la mise en place d'institutions prenant en compte la dimension de genre et garantissant une participation effective des femmes à tous les niveaux. Les efforts ainsi entrepris tendraient à la constitution d'un appareil de sécurité efficace et professionnel, transparent et responsable, viable financièrement et représentatif de toutes les

62 Le premier mandat de DDR des Nations Unies fut celui du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA).

63 Voir A/RES/59/296, 15 août 2005, section VI, par. 7 et A/C.5/59/31, 24 mai 2005.

64 Par exemple, la Mission d'observation des Nations Unies en Angola (MONUA) et la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP).

65 <https://www.unddr.org/the-idders/> (en anglais).

66 <https://www.unddr.org/the-iawg/> (en anglais).

communautés, s'appuyant pour ce faire sur un processus participatif et inclusif encourageant notamment l'implication de la jeunesse. Ces missions comprendraient un personnel civil et/ou en uniforme, avec des unités spécialisées expressément configurées pour apporter un concours à l'État hôte dans les domaines précités, conformément à la politique de diligence voulue des Nations Unies en matière de droits humains.

Capacités requises : équipes de formation (y compris des équipes mobiles); experts militaires et de police; expertise dans les domaines suivants : conception et mise en œuvre de stratégies de sécurité nationale, conseil stratégique, formation, réforme du secteur de la sécurité, renforcement des institutions de défense, gouvernance des secteurs de la sécurité et de la défense, genre dans le contexte de la réforme du secteur de la sécurité, droits humains et protection de l'enfance.



14. SOUTIEN À L'ÉTAT DE DROIT ET À L'APPLICATION DE LA LOI

Objectif stratégique : Renforcer les capacités et améliorer les structures de gouvernance des États Membres de l'ONU pour relever les défis liés à l'état de droit et à l'application de la loi.

Description : Historiquement, l'absence ou la faiblesse de l'état de droit a été associée à un risque accru de conflit armé. C'est, entre autres, pour cette raison que le Conseil de sécurité a autorisé de multiples initiatives de soutien à l'application de la loi dans le cadre d'opérations de paix⁶⁷. Des missions de ce type pourraient impliquer la mobilisation de capacités et d'une expertise en matière d'état de droit et d'application de la loi et/ou un soutien aux systèmes judiciaires et pénitentiaires, incluant notamment la responsabilité pénale⁶⁸, l'administration pénitentiaire, l'action publique et la défense pénale⁶⁹. Une approche innovante consisterait à élargir le champ

d'action des équipes de police spécialisées, utilisées depuis 2010 dans plusieurs missions⁷⁰, pour transférer des compétences et renforcer les capacités locales dans différents domaines : lutte contre les violences sexuelles et fondées sur le genre, renseignement criminel, police de proximité, protection diplomatique, lutte contre le vol du bétail et la criminalité organisée, et gestion des scènes de crime. À l'avenir, les missions onusiennes ayant mandat dans ce domaine devraient s'associer à d'autres entités, notamment l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Bureau de lutte contre le terrorisme (BLT) et INTERPOL.

Capacités requises : police (unités constituées, agents individuels, équipes de police spécialisées, équipes de formation); spécialistes des questions pénitentiaires; expertise dans les domaines suivants : assistance judiciaire, formation, droits humains.



15. ASSISTANCE POLICIÈRE

Objectif stratégique : Répondre aux demandes d'États Membres sollicitant une assistance spécifique en matière de police.

Description : Au-delà du soutien général à l'état de droit (modèle 14), les États Membres pourraient requérir l'appui de l'ONU pour développer leurs capacités policières. La police des Nations Unies peut renforcer les compétences des agents en service en leur apportant une expertise thématique et des savoir-faire actualisés dans les domaines suivants : approche globale de la réforme de la police et de sa planification; maintien de l'ordre public; police de proximité; police des frontières; évaluation de la performance et mécanismes de contrôle internes et externes; planification d'opérations de police en période électorale; appui aux unités de lutte contre les crimes graves et la criminalité organisée; et promotion de la diversité de genre dans la police. Les États Membres

67 Par exemple, la Police nationale d'Haïti, le Service de police d'Abyei et le Détachement intégré de sécurité du Tchad. Dans sa résolution 2303 (2016), le Conseil de sécurité a également autorisé une mission de police de taille réduite pour le Burundi, « chargée de surveiller les conditions de sécurité et d'appuyer le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans la collecte d'informations sur les violations des droits de l'homme et les atteintes à ces droits ». La mission n'a toutefois pas été déployée.

68 Par exemple, la MONUSCO (cellules d'appui aux poursuites judiciaires), la MINUSMA (soutien au pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme), la MINUSS (juridiction itinérante).

69 Par exemple, la MINUSTAH (soutien aux bureaux d'aide judiciaire).

70 Par exemple, la MINUSTAH, la MINUSMA, la MINUSS, la MONUSCO, la MINUSCA et la MINUATS.

confrontés à une dégradation significative de la situation en matière d'ordre public (par exemple, une montée de la violence des gangs ou des trafics transfrontaliers) pourraient également solliciter le soutien opérationnel des Nations Unies pour leurs services de police et autres institutions chargées de l'application de la loi.

Capacités requises : experts de police/conseillers techniques/formateurs; unités de police; équipes de formation; personnel civil spécialisé; expertise dans les domaines suivants : enquêtes criminelles, police technique et scientifique, police guidée par le renseignement, police de proximité, contrôle et supervision, surveillance policière, gestion des foules.



16. APPUI AUX MÉCANISMES D'ÉTABLISSEMENT DES RESPONSABILITÉS

Objectif stratégique : Soutenir les juridictions pénales hybrides ou internationalisées et d'autres mécanismes d'établissement des responsabilités chargés d'enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits humains ainsi que de poursuivre les auteurs de crimes internationaux identifiés par le Conseil de sécurité comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Description : À la demande des autorités nationales d'un État Membre, un nombre restreint de personnels civils et en uniforme pourrait être déployé auprès de mécanismes nationaux traitant de crimes internationaux (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et terrorisme) et comportant une dimension internationale, notamment par la présence de juges, de procureurs ou d'autre personnel judiciaire international⁷¹. Les tâches à entreprendre pourraient inclure : le soutien à des audiences

foraines, la protection de témoins et de juges, la conduite d'opérations conjointes avec les forces nationales ou l'adoption de mesures temporaires d'urgence⁷² pour arrêter et détenir, à la demande des autorités nationales, les personnes inculpées par le tribunal dans les zones où les forces de sécurité nationales sont absentes ou insuffisamment opérationnelles.

Capacités requises : enquêteurs (en uniforme et/ou civils); personnel judiciaire (avocats, procureurs, juges); personnel de soutien; véhicules blindés; capacités de protection de la mission ou de la force; expertise en matière de détention et de systèmes pénitentiaires.



17. LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Objectif stratégique : Prévenir, désorganiser et démanteler les activités de criminalité organisée identifiées par le Conseil de sécurité comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Description : Alors que le Conseil de sécurité accorde une attention croissante à l'impact des économies illicites sur la paix et la sécurité⁷³, les opérations de paix pourraient constituer un moyen approprié permettant aux Nations Unies d'intensifier l'action menée contre la criminalité transnationale organisée⁷⁴. Les missions de lutte contre ce fléau pourraient accomplir de nombreuses tâches, notamment : fournir une expertise technique et une assistance aux institutions nationales compétentes (organes législatifs et judiciaires, services de police et de maintien de l'ordre); recueillir et analyser des informations sur les réseaux criminels⁷⁵; mener des actions exécutoires incluant le pouvoir de procéder à des arrestations⁷⁶; ou neutraliser les réseaux criminels et le banditisme, en particulier par la confiscation et la destruction d'armes⁷⁷.

71 Par exemple, la MINUSIL et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone; l'ONU et la MINUSCA auprès de la Cour pénale spéciale en République centrafricaine.

72 Comme indiqué dans la résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité à l'égard de la MINUSCA.

73 Voir la liste des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la criminalité organisée et les flux illicites, <https://globalinitiative.net/analysis/scresolutions/> (en anglais uniquement).

74 *Le Pacte pour l'avenir, Pacte numérique mondial et Déclaration sur les générations futures* (documents finaux du Sommet de l'avenir, septembre 2024), mesure 25, <https://www.un.org/fr/summit-of-the-future/pact-for-the-future>.

75 Par exemple, la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) et la MONUSCO.

76 Par exemple, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO).

77 Par exemple, la MINUSTAH, la MINURCAT, le BINUGBIS et la MINUSCA.

Ces missions devraient recevoir des mandats adaptés (mettant, par exemple, l'accent sur les facteurs économiques et politiques des conflits, y compris les trafics et réseaux criminels et terroristes, ou sur le renforcement du secteur de la justice pénale dans une optique transnationale) et élaborer des stratégies sectorielles ciblant le blanchiment d'argent, la corruption et les activités liées aux cryptomonnaies⁷⁸. Elles nécessiteraient une expertise et des capacités spécialisées dans plusieurs domaines : lutte contre la corruption, analyse du renseignement, criminalité financière, cybercriminalité, surveillance des déplacements d'éléments terroristes et prévention de la traite des êtres humains (travail forcé, esclavage sexuel ou exploitation sexuelle). Une approche innovante consisterait à développer et à élargir le champ d'action des équipes de police spécialisées existantes. Les missions de lutte contre la criminalité transnationale organisée devraient être déployées dans plusieurs États, voire dans plusieurs régions, pour faciliter la collecte et le partage intégrés de données, ainsi que le suivi et l'analyse, et s'appuyer sur des capacités renforcées d'anticipation et d'analyse des risques. L'intégration est essentielle, nécessitant une combinaison appropriée de composantes policière, civile et militaire si nécessaire, exploitant leurs avantages comparatifs respectifs. À l'avenir, ces missions pourraient s'associer à d'autres entités, notamment l'ONUSD, le BLT et les groupes d'experts compétents des Nations Unies, ainsi que la Banque mondiale, INTERPOL⁷⁹ et les acteurs concernés du secteur privé.

Capacités requises : unités de police spécialisées et, si nécessaire, forces militaires ; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection ; moyens aériens ; expertise dans les domaines suivants : analyse financière, lutte contre la corruption, cybercriminalité, police scientifique et technique, renseignement, renseignement de sources ouvertes.



18. ACTION CONTRE LES MINES ET ENLÈVEMENT D'ENGINS EXPLOSIFS

Objectif stratégique : Garantir un environnement sécurisé pour la réalisation d'un éventail complet d'activités liées à l'action contre les mines et à la neutralisation d'engins explosifs.

Description : Le déminage et l'élimination des restes explosifs de guerre contribuent non seulement à sauver des vies, mais aussi à sécuriser et à rendre les zones contaminées à nouveau productives, permettant aux communautés concernées de reprendre une vie normale. Ces opérations seraient particulièrement utiles dans les zones où elles conditionnent la mise en œuvre d'autres initiatives de reconstruction et de consolidation de la paix. Elles s'appuieraient sur l'expertise et les capacités du Service de la lutte antimines de l'ONU et d'autres partenaires, mobilisant les capacités militaires ou de police nécessaires auprès des États Membres. Elles pourraient accomplir diverses tâches, notamment l'ensemble des activités militaires de neutralisation des explosifs et munitions ainsi que des engins explosifs improvisés (reconnaissance, identification et évaluation sur site, mise hors d'état de fonctionner, neutralisation, récupération et élimination des engins explosifs, y compris les engins explosifs improvisés) ; la sensibilisation ; le conseil, la formation et l'assistance technique au profit du personnel du gouvernement hôte ; et les activités de déminage (levé, cartographie, marquage, détection et destruction des mines). Dans certains contextes, ces missions pourraient également inclure un volet de lutte contre les engins explosifs improvisés couvrant les dimensions clés de la préparation opérationnelle des forces, de la neutralisation de dispositifs et du démantèlement des réseaux impliqués dans leur fabrication illégale. En mer, des opérations de dragage de mines pourraient être entreprises, avec des moyens navals spécialisés, pour éliminer les mines sous-marines.

⁷⁸ Voir Erica Gaston et Fiona Mangan, *Global Policy Considerations : Crafting a More Coherent and Effective Multilateral Response to Transnational Organized Crime* (Rapport de l'ONU, 2024).

⁷⁹ INTERPOL a mis en place des programmes spécifiques sur la cybercriminalité, la sécurité environnementale et la lutte contre le terrorisme dans ses 196 États membres.

Capacités requises : unités militaires ou de police spécialisées dans la neutralisation des explosifs et munitions ainsi que des engins explosifs improvisés; sapeurs du génie; unités cynophiles; tamis de déminage; équipements de protection et combinaisons; moyens robotiques; expertise en éducation aux risques liés aux mines.



19. RÉPONSE HUMANITAIRE D'URGENCE

Objectif stratégique : Contribuer à la réponse aux urgences humanitaires, notamment lors d'afflux soudains de réfugiés provoqués par des épisodes majeurs de violence et de conflit.

Description : Des missions pourraient être déployées pour répondre aux défis sécuritaires et logistiques liés aux urgences humanitaires, en particulier lors d'afflux massifs et imprévus de réfugiés fuyant la violence et les conflits⁸⁰. Ces missions agiraient en étroite collaboration avec le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et d'autres organismes compétents, en veillant à la préservation des principes humanitaires⁸¹, et pourraient aider l'État hôte à maintenir la sécurité et l'ordre public. Leurs tâches principales comprendraient le soutien logistique, la sécurisation des camps et le maintien de leur caractère civil et humanitaire. Dans ce cadre, les unités déployées rempliraient des fonctions de garde, de patrouille, de protection et de logistique. La garantie de la sécurité et de la dignité des réfugiés et des communautés locales serait primordiale.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; moyens aériens; unités de transport; moyens

de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; unités du génie; unités médicales; unités de coopération civilo-militaire; expertise dans les questions liées à la protection, aux réfugiés, aux droits humains.



20. SOUTIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE

Objectif stratégique : Soutenir un environnement sécurisé pour les initiatives de santé publique et les urgences de santé publique de portée internationale (parfois désignées sous l'acronyme anglais PHEIC, pour « Public Health Emergency of International Concern »)⁸².

Description : Les Casques bleus s'appuieraient sur les enseignements tirés des précédentes missions onusiennes chargées d'atténuer les effets des maladies infectieuses, souvent en partenariat avec l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres organismes des Nations Unies, pour établir une répartition claire des responsabilités⁸³. Dans le cadre de la Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola, les tâches menées incluaient notamment la création d'un environnement sûr et sécurisé pour les travailleurs de la santé, la formation du personnel médical et paramédical, la construction d'unités de traitement, l'identification des personnes malades et le traçage des contacts, la fourniture de services de laboratoire, le dialogue avec les communautés locales et la mobilisation sociale, ainsi que la facilitation d'inhumations sans risque et dans la dignité. Les missions d'appui à la santé publique doivent répondre à certaines caractéristiques. Premièrement, elles doivent avoir une empreinte régionale, nécessaire pour la lutte contre la propagation des maladies, la coordination transfrontalière, le partage d'informations et la surveillance de

80 Par sa résolution 1080 (1996), le Conseil de sécurité a caractérisé la crise dans l'est du Zaïre comme une menace pour la paix et la sécurité internationales et a autorisé une force multinationale à accomplir les tâches susmentionnées, bien que cette force n'ait finalement pas été déployée. Prenant appui sur sa résolution 1834 (2008), le Conseil a, par sa résolution 1861 (2009), autorisé la MINURCAT à aider les réfugiés ayant fui les violences dans le Soudan voisin.

81 Voir la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991.

82 Le *Règlement sanitaire international* (2005) définit le concept d'urgence de santé publique de portée internationale comme « un événement extraordinaire dont il est déterminé [...] qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres États en raison du risque de propagation internationale de maladies et [du fait] qu'il peut requérir une action internationale coordonnée ». Cette définition implique une situation qui est grave, soudaine, inhabituelle ou imprévue; a des répercussions sur la santé publique au-delà des frontières nationales de l'État touché; et peut nécessiter une action internationale immédiate.

83 Par exemple, le virus Ebola en Afrique de l'Ouest et en RDC, et la COVID-19.

la transmission virale⁸⁴. Deuxièmement, elles doivent inclure différentes composantes, de manière à revêtir un caractère multidimensionnel, et, probablement, s'articuler autour d'une structure en piliers intégrant les organismes compétents des Nations Unies et d'autres entités, pour assurer une répartition optimale des responsabilités. La réponse à une crise sanitaire majeure exigeant presque toujours la mobilisation de ressources militaires, il sera essentiel de définir les modalités d'engagement des forces armées nationales et internationales tout en préservant le caractère civil de l'intervention. Pour ce faire, il sera indiqué d'adopter une approche intégrée placée sous direction civile et d'assurer une préparation adéquate par des formations et des exercices de pré-déploiement. Troisièmement, dans les zones de conflit actif, ces missions doivent aider à la création de conditions permettant la fourniture des services médicaux et assurer la protection des personnels, installations et équipements mobilisés. La communication stratégique jouerait un rôle particulièrement important pour combattre les informations erronées et la désinformation, notamment celles qui présentent les Casques bleus comme des vecteurs de maladies infectieuses, et maintenir la confiance des autorités et des populations envers la mission.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; soutien médical; équipement de protection individuelle; unités de traitement; coopération civilo-militaire; modules de formation; traçage des contacts; services de laboratoire; expertise dans tous les domaines concernés de la santé publique.



21. RÉPONSE AUX CATASTROPHES NATURELLES

Objectif stratégique : Renforcer les interventions internationales face aux catastrophes naturelles, en limitant leurs dégâts, en soutenant la distribution de l'aide, en assurant un environnement sécurisé et en appuyant la reconstruction.

Description : Les Casques bleus sont parfois intervenus lors de catastrophes naturelles (séismes, inondations, éruptions volcaniques) et d'incendies de forêts et de cultures provoqués par des tirs d'obus ou de roquettes ou par des frappes aériennes⁸⁵. À l'avenir, les missions de maintien de la paix pourraient continuer à soutenir de telles interventions d'urgence ou être lancées en réponse à des ouragans majeurs, des tsunamis ou des feux de forêt, et ce, en organisant et en maintenant sur place d'importants effectifs et moyens du génie, tout en mettant en œuvre des projets de reconstruction. Dans cette perspective, deux facteurs apparaissent déterminants : d'une part, la rapidité du déploiement s'appuyant idéalement sur les capacités des États Membres, dont les forces de police et militaires, déjà rompues aux interventions lors de catastrophes sur leur territoire, disposent de l'expérience et des équipements nécessaires; d'autre part, les partenariats avec les organismes onusiens compétents. Les unités du génie et les sapeurs joueraient un rôle essentiel dans la réparation des infrastructures vitales comme les établissements médicaux, les routes, les ponts, les aéroports/pistes d'atterrissage, les écoles, etc., et dans la construction de digues pour protéger les communautés locales des inondations. Les moyens de reconnaissance aérienne et d'imagerie satellitaire permettraient d'évaluer l'état de préparation aux catastrophes naturelles, de suivre les opérations en cours et d'accompagner la phase de reconstruction. Face au caractère prévisible de certaines catastrophes, les réponses devraient être préparées en conséquence. Par exemple, les missions déployées dans les zones exposées aux crues saisonnières devraient être dotées d'embarcations, de véhicules amphibies et d'autres équipements leur permettant d'opérer en milieu aquatique. Cette préparation est d'autant plus cruciale que les catastrophes naturelles à venir s'inscrivent dans le contexte des changements climatiques, une menace déjà prise en compte dans les mandats de plusieurs missions des Nations Unies.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; génie militaire; sapeurs; unités de transport; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; installations médicales

⁸⁴ Cela irait au-delà de la pratique actuelle de l'ONU qui consiste à encourager la coopération entre les missions géographiquement proches afin qu'elles mettent en commun des informations, des données relatives à l'appréciation des situations dont elles sont saisies, et des capacités.

⁸⁵ Par exemple, le séisme de 2010 en Haïti, l'éruption volcanique de 2021 à Goma, les graves inondations ayant affecté les sites de protection des civils au Soudan du Sud et les bases de la Mission de l'Union africaine en Somalie. Les incendies susmentionnés sont une caractéristique dangereuse du conflit le long de la Ligne bleue entre Israël et le Liban.

et moyens d'évacuation; logistique; réserves de première nécessité (nourriture, eau, équipement de protection individuelle, etc.); recherche et sauvetage; moyens aériens; moyens navals; expertise dans les domaines suivants : réhabilitation, génie civil, aide humanitaire, affaires civiles, droits humains.



22. ACCOMPAGNEMENT ET PROTECTION DES PERSONNELS HUMANITAIRES

Objectif stratégique : Protéger le personnel humanitaire dans les environnements à haut risque.

Description : Des unités militaires et, potentiellement, de police pourraient être déployées pour protéger les acteurs humanitaires, en étroite coordination avec ces derniers et en prenant des mesures pour préserver les principes humanitaires⁸⁶. Les contingents concernés pourraient opérer à l'intérieur du seul État hôte, y compris dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques, ou entreprendre des activités transfrontalières sur autorisation du Conseil de sécurité⁸⁷.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; véhicules blindés; compagnies de combat pour l'escorte de convois; moyens aériens; équipements de lutte contre les engins explosifs improvisés; moyens de renseignement, de surveillance, et de reconnaissance ainsi que de détection; force de réaction rapide.



23. PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL

Objectif stratégique : Protéger les sites du patrimoine culturel en période de conflit armé et de violence organisée.

Description : En situation de conflit et dans les autres contextes de violence à grande échelle, les sites du patrimoine culturel sont souvent pris pour cible. Les missions déployées dans de telles circonstances s'appuieraient sur le précédent établi par la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité, qui chargeait la MINUSMA de « protéger les sites culturels et historiques du [Mali] contre toutes attaques, en collaboration avec l'UNESCO ». Ces missions pourraient également intervenir lors de catastrophes naturelles pour protéger les sites du patrimoine culturel lorsque le gouvernement hôte n'a pas les capacités nécessaires (voir le modèle 21, « Réponse aux catastrophes naturelles »). Plus généralement, la résolution 2347 (2017) du Conseil de sécurité stipule que les opérations de maintien de la paix devraient, le cas échéant, s'engager « à protéger le patrimoine culturel contre la destruction, les fouilles illicites, le pillage et la contrebande en période de conflit armé ».

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; moyens aériens; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection.



24. PROTECTION DE RESSOURCES NATURELLES

Objectif stratégique : Soutenir les efforts nationaux de protection des ressources naturelles lorsque celles-ci sont directement liées à la résolution des conflits et au renforcement de l'état de droit et de la gouvernance.

Description : Des Casques bleus pourraient être déployés pour aider les autorités d'un pays à faire respecter les textes législatifs et réglementaires relatifs aux ressources naturelles, en vue de rétablir le contrôle de l'État et d'instaurer une gouvernance responsable de ces ressources, de prévenir leur exploitation illégale et d'appuyer, le cas échéant, des mesures spécifiques de contrôle et de protection dans ce secteur⁸⁸. Ces missions seraient

⁸⁶ Voir la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991. Par le passé, le Conseil de sécurité a autorisé des soldats de la paix à accomplir de telles tâches, notamment la FORPRONU, chargée de protéger le personnel du HCR en Bosnie aux termes de la résolution 776 (1992) du Conseil, et l'ONUSOM, qui avait pour mission de protéger le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales en Somalie selon les résolutions 751 (1992) et 814 (1993) du Conseil.

⁸⁷ La résolution 2165 (2014) du Conseil de sécurité autorisait les organismes de l'ONU à utiliser les routes transfrontalières pour acheminer l'aide humanitaire en Syrie.

⁸⁸ Par exemple, l'APRONUC a concouru à la mise en œuvre d'un régime de sanctions sur l'exploitation forestière; la MINUL a aidé le Gouvernement à rétablir une bonne gestion des ressources naturelles; et la FISNUA a protégé les infrastructures pétrolières dans la région d'Abyei, au Soudan.

particulièrement utiles lorsque des ressources, de plus en plus rares et en voie d'épuisement, servent à financer les activités de groupes armés illégaux. Elles agiraient en coordination avec les ministères et organismes nationaux compétents, les institutions financières internationales et les organisations régionales intervenant dans la gestion des ressources naturelles. À la demande des autorités, elles pourraient également contribuer à la protection des écosystèmes naturels (forêts, récifs coralliens) et de leur faune, notamment en sécurisant les parcs nationaux menacés par la présence de groupes armés⁸⁹.

Capacités requises : conseillers en matière de police et d'état de droit; unités militaires et de police spécialisées; expertise dans la gestion des ressources naturelles visées et dans l'analyse économique.



25. GESTION DES FRONTIÈRES

Objectif stratégique : Contribuer à la sécurité, au contrôle, à la gestion et à la surveillance des frontières dans des situations considérées comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

Description : En situation de conflit armé actif comme au lendemain d'une guerre, le déploiement de Casques bleus peut être envisagé lorsque des mouvements transfrontaliers de combattants menacent la stabilité. Leur rôle serait alors d'aider à surveiller et à prévenir de tels mouvements⁹⁰. Les Casques bleus pourraient également mener un éventail plus large de tâches, incluant la surveillance de frontières internationalement reconnues, la prévention de leur violation et la création de conditions propices à leur délimitation et démarcation, notamment par le déminage de zones clés⁹¹. Ils pourraient aussi renforcer le contrôle des frontières et la coopération transfrontalière, pour faciliter les flux légitimes de personnes et de biens – améliorant ainsi la collecte de revenus gouvernementaux – et empêcher les trafics illicites transfrontaliers de biens, d'armes et de personnes. Ces missions pourraient

⁸⁹ Par exemple, la MONUSCO.

⁹⁰ Par exemple, l'ONUCI et la MINUL, l'ONUB et la MONUC.

⁹¹ Comme l'a entrepris la MINUEE.

⁹² Comme dans le cas de l'UNISFA.

en outre être impliquées dans la conduite d'opérations douanières et apporter un soutien en matière de contrôle des exportations. Elles pourraient enfin aider à la mise en œuvre des régimes de gestion des frontières décidés par le Conseil de sécurité, tels que ceux visant à prévenir le financement du terrorisme [décrits dans la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité] et la prolifération des armes de destruction massive [décrits dans la résolution 1540 (2004) du Conseil].

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées; services douaniers; forces de l'ordre; moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance ainsi que de détection; moyens aériens; expertise dans les questions touchant les marchés illicites, le contrôle des frontières, les douanes et les droits humains.



26. SÉCURITÉ DES INFRASTRUCTURES

Objectif stratégique : Protéger des infrastructures critiques nécessaires aux fonctions essentielles de l'État, y compris la défense nationale et la fourniture de services de base.

Description : Les missions de ce type se dérouleraient probablement dans des contextes de conflit armé (avéré ou potentiel) et de violence organisée. Aussi mobiliseraient-elles principalement des effectifs militaires, tout en laissant place, si nécessaire, à des composantes civiles et de police. Les tâches à accomplir incluraient notamment la sécurisation de sites (ports maritimes, aéroports et voies routières); d'installations (réacteurs nucléaires, barrages et établissements médicaux); d'agglomérations et de villes (voir le modèle 29, « Sécurité urbaine »); et d'autres types d'infrastructures critiques (infrastructures pétrolières⁹², câbles internet sous-marins, centrales électriques/réseaux électriques et centres de communication – voir le modèle 27, « Cybersécurité »).

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées ; moyens aériens ; expertise liée aux infrastructures concernées et au renseignement de sources ouvertes.



27. CYBERSÉCURITÉ

Objectif stratégique : Contribuer à la réduction des risques de conflit liés aux cybermenaces ainsi qu'à la stabilité à long terme, notamment en préservant, lorsque nécessaire, l'intégrité d'un processus de paix.

Description : Avec un nombre record de personnes connectées et des institutions étatiques de plus en plus dépendantes des technologies numériques pour leurs missions essentielles, les systèmes d'information numériques sont devenus cruciaux. Ils demeurent cependant vulnérables et peuvent être manipulés pour causer des dommages considérables. Dans ce contexte, les opérations de maintien de la paix pourraient contribuer au respect du droit international et favoriser la mise en œuvre des normes, règles et principes régissant l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les États⁹³. Ces missions s'appuieraient sur des moyens et méthodes cybernétiques, soit dans le cadre de missions conduites sur le terrain, soit dans celui d'interventions menées exclusivement dans le cyberspace⁹⁴, mobilisant alors des « cyber-Casques bleus » – des experts en cybercapacités et en systèmes informatiques. En coopération étroite avec les acteurs concernés du secteur privé, dont le concours sera essentiel, les missions de sécurité informatique et de cybersécurité pourraient se voir confier diverses tâches, notamment : prévenir les intrusions informatiques ; protéger les systèmes et réseaux d'information et d'informatique essentiels à la vie quotidienne ; fournir une assistance technique et des conseils aux États Membres ; assurer un rôle d'enquêteurs de confiance en surveillant,

en analysant et en signalant les activités malveillantes et celles liées à la désinformation, à la mésinformation, à la malinformation et aux discours de haine numériques ; renforcer la sécurité des systèmes et réseaux informatiques ; apporter un soutien opérationnel ciblé aux autorités nationales, notamment dans la détection de menaces spécifiques et l'identification de leurs auteurs ; et potentiellement intervenir activement pour neutraliser les acteurs malveillants dans le cyberspace. Il est également possible que les Nations Unies mènent des cyberopérations à des fins de protection des civils (voir le modèle 2, « Prévention d'atrocités »)⁹⁵.

Capacités requises : outils de protection de l'information et des systèmes informatiques (matériels, logiciels) ; expertise dans les domaines suivants : cybersécurité, cybercriminalité, opérations d'information, analyse de données, renseignement de sources ouvertes.



28. SÉCURITÉ RÉGIONALE

Objectif stratégique : Aider plusieurs États ou arrangements régionaux de coopération à faire face à des menaces transfrontalières liées notamment aux conflits armés, à la criminalité organisée ou à l'extrémisme violent.

Description : Ces missions soutiendraient des régions confrontées à une menace commune pesant sur la sécurité de leurs populations et la viabilité de leurs structures de gouvernance émanant de groupes armés non étatiques qui opèrent à travers les frontières nationales. Elles collaboreraient étroitement avec les arrangements régionaux et autres mécanismes de coopération existants – qui pourraient avoir déjà mutualisé leurs efforts pour endiguer ou neutraliser la menace – ainsi qu'avec les composantes concernées du système onusien, notamment les équipes de pays et les bureaux régionaux.

⁹³ *Le Pacte pour l'avenir*, mesure 29.

⁹⁴ Pour des réflexions à ce sujet, voir Michael Robinson *et al.*, « Developing cyber peacekeeping : Observation, monitoring and reporting », *Government Information Quarterly*, 36:2 (2019) : p. 276-293, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.12.001> ; Walter Dorn, « Cyberpeacekeeping: A new role for the United Nations? », *Georgetown Journal of International Affairs*, 18:3 (2017) : p. 138-146, <https://doi.org/10.1353/gia.2017.0046> ; et Nicholas Tsagourias et Giacomo Biggio, « Cyber Peacekeeping Operations and the Regulation of Use of Lethal Force », *International Law Studies*, 99 (2022) : p. 37-71, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2996&context=ils>.

⁹⁵ Voir Rhiannon Neilsen, « Coding protection : « cyber humanitarian interventions » for preventing mass atrocities », *International Affairs*, 99:1 (2023) : p. 299-319. <https://doi.org/10.1093/ia/iia261>.

Ces opérations pourraient exécuter une variété de tâches recoupant plusieurs des modèles décrits plus haut, notamment : a) le renforcement de la coopération opérationnelle par la planification et l'élaboration de concepts d'opération pour la conduite de patrouilles conjointes ou coordonnées le long de frontières communes ; b) l'appui aux processus visant à faciliter la mise en commun de ressources dans des domaines spécifiques (transport aérien stratégique, évacuations sanitaires primaires et secondaires) ainsi que les achats groupés d'équipements et la gestion commune des chaînes d'approvisionnement ; c) la mise à disposition, dans le respect de la politique de diligence voulue des Nations Unies en matière des droits humains, d'un soutien de durée et de portée limitées dans des domaines tels que le transport, le carburant, les rations, les évacuations sanitaires primaires, etc. ; d) la conception et la mise en œuvre de programmes de formation, notamment sur le droit international humanitaire et le droit international des droits humains, ainsi que sur le déminage et la sensibilisation au danger des mines ; e) l'accompagnement du dialogue avec les communautés locales, des initiatives locales de paix, des efforts de déradicalisation et de lutte contre la radicalisation, des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, ainsi que de la réforme du secteur de la sécurité ; f) le suivi de la situation sécuritaire et des droits humains dans les zones concernées ; et g) l'appui à la mobilisation d'un soutien international adéquat aux efforts nationaux et régionaux.

Capacités requises : personnel de liaison (civil et en uniforme) ; unités militaires et de police spécialisées ; moyens aériens ; logistique ; expertise dans les domaines suivants : renseignement de sources ouvertes, affaires politiques et civiles, droits humains, analyse de données.



29. SÉCURITÉ URBAINE

Objectif stratégique : Assurer la sécurité de villes essentielles au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ou aider les forces de sécurité locales à sécuriser ces dernières.

Description : Avec l'intensification de la violence organisée dans les zones urbaines, les villes sont devenues des centres de plus en plus importants de mobilisation politique, étant confrontées, dans certains cas, à des niveaux croissants de fragilité, de désordre et de violence, y compris le terrorisme. Les villes sous siège représentent des cas particulièrement graves, enregistrant de nombreuses victimes civiles et favorisant le développement de la criminalité transnationale organisée. La sécurisation des villes est ainsi devenue une priorité majeure dans les efforts de gestion des conflits et de consolidation de la paix. À cette fin, les missions de maintien de la paix pourraient jouer de multiples rôles, notamment : en appuyant les processus politiques ; en protégeant les sites et infrastructures clés ; en assurant la sécurité des civils, en particulier celle des populations vulnérables ; en permettant le retour volontaire et en toute sécurité des personnes déplacées ; en facilitant l'accès à l'aide humanitaire ; et en contribuant aux opérations de neutralisation d'explosifs et de munitions. Elles agiraient en étroite collaboration avec d'autres entités des Nations Unies spécialisées dans les questions urbaines, comme ONU-Habitat et le PNUE.

Capacités requises : unités militaires et de police spécialisées ; génie ; moyens aériens ; moyens de lutte contre les engins explosifs improvisés, y compris la neutralisation d'explosifs et de munitions ; expertise dans les domaines suivants : renseignement, renseignement de sources ouvertes, affaires civiles, droits humains, analyse de données, migration, crime organisé, criminalité urbaine, délinquance financière, armes légères.



30. SÉCURITÉ MARITIME

Objectif stratégique : Contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales en mer.

Description : Depuis les années 1990, les opérations de maintien de la paix de l'ONU déploient des unités fluviales, lacustres et littorales⁹⁶. Le Groupe d'intervention navale de la FINUL, établi en 2006 et composé de cinq navires, constitue actuellement le plus important

⁹⁶ Les missions de maintien de la paix des Nations Unies ont ainsi effectué des patrouilles dans les eaux littorales d'Haïti et du Liban.

déploiement maritime de l'ONU. Son rôle inclut le renforcement des opérations terrestres de la Force par la présence, la dissuasion, le contrôle maritime, la projection de forces et la sécurité maritime, ainsi que par l'assistance humanitaire et les secours d'urgence⁹⁷. Par ailleurs, l'article 93 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer prévoit la possibilité pour des navires de battre le pavillon de l'Organisation des Nations Unies sous diverses circonstances et structures de commandement⁹⁸. Dans ce contexte, la mise en place, dans le futur, de missions maritimes de maintien de la paix s'inscrirait dans les efforts globaux des Nations Unies visant à répondre aux menaces pesant sur la sécurité et la sûreté maritimes, en étroite collaboration avec l'Organisation maritime internationale. De telles missions pourraient mener de multiples tâches, notamment : le suivi d'accords de paix dans les zones fluviales; le contrôle des eaux territoriales; la sécurisation des côtes et la conduite d'opérations d'interception; la protection des voies maritimes, y compris au profit de navires en transit; la protection d'infrastructures critiques (par exemple, les câbles sous-marins de fibre optique); la conduite d'opérations de lutte contre la piraterie, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ainsi que contre la contrebande (ainsi, dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération, qui vise à réduire le commerce d'armes de destruction massive et d'éléments connexes); la réalisation d'opérations de déminage; l'exécution de missions de recherche et de sauvetage; le transport dans les zones littorales; le renforcement des capacités des gouvernements hôtes; et la promotion de mesures visant à renforcer la confiance entre États dans le domaine maritime, ou à traiter, prévenir ou dissiper d'éventuels malentendus, y compris par le suivi d'accords sur les incidents en mer⁹⁹. Étant donné que les forces navales d'États voisins sont plus susceptibles de se croiser que leurs forces terrestres ou aériennes, ces mesures privilégieraient la sûreté en établissant des procédures opérationnelles et des directives de signalisation pour prévenir des incidents. Compte tenu du coût exorbitant des moyens navals, l'acquisition de capacités en haute

mer constitue un défi majeur auquel s'ajoute la nécessité pour l'ONU de se doter de ressources adéquates au niveau de son Siège pour faciliter la planification des opérations maritimes.

Capacités requises : moyens navals; dragueurs de mines; moyens aériens; expertise en analyse de données et dans d'autres domaines pertinents.

5.3 Modalités

Chacun des modèles décrits à la section 5.2 pourrait être mis en œuvre selon diverses configurations. Celles-ci iraient d'opérations conduites exclusivement par l'ONU, sans autre présence internationale sur le terrain, à des missions menées par des coalitions d'États ou par d'autres organisations internationales avec l'autorisation du Conseil de sécurité, en passant par un large éventail de situations intermédiaires : déploiements consécutifs où l'ONU et d'autres entités se relaient sur le terrain; déploiements parallèles caractérisés par l'existence de mécanismes de commandement et de contrôle distincts; opérations conjointes ou missions hybrides.

Au fil des décennies, les partenariats entre opérations onusiennes et opérations non onusiennes se sont multipliés, permettant à la communauté internationale d'apporter des réponses pragmatiques, souples et novatrices au défi de la paix et de la sécurité. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre d'opérations conduites par les acteurs régionaux, notamment en Afrique; la complexité des théâtres où les Nations Unies interviennent, caractérisés notamment par l'existence de menaces asymétriques et autres nécessitant le déploiement de forces parallèles supplémentaires (et plus cinétiques); et les dynamiques politiques qui, parfois, rendent difficile le déploiement de missions purement onusiennes.

S'inspirant des leçons du passé, six modalités principales peuvent être envisagées pour mettre en œuvre les modèles de maintien de la paix décrits à la section 5.2.

97 *United Nations Peacekeeping Missions Military Maritime Task Force Manual* (Nations Unies, septembre 2015) (uniquement en anglais).

98 André Panno Beirão, « Why not eminently maritime UN peacekeeping operations ? », *Contexto Internacional*, 39:2 (2017) : p. 245-261, <https://www.scielo.br/j/cint/a/TmLfsdxD7W7gkkckny6q7Zb/?format=pdf&lang=en>.

99 Par exemple, l'accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques sur la prévention des incidents en haute mer (*Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas*), 25 mai 1972, <https://2009-2017.state.gov/t/isn/4791.htm>

1. Missions exclusivement onusiennes (sans autre présence)

Dans cette configuration, l'ONU assure seule la mise en œuvre du mandat. Il peut s'agir d'une mission complètement nouvelle ou de la relève d'une opération antérieure des Nations Unies, par exemple lorsqu'une mission au mandat circonscrit remplace une opération multidimensionnelle pour se concentrer sur une question spécifique (à l'image du passage de la MINUJUSTH à la MINUSTAH). De telles missions sont particulièrement bien placées pour coopérer étroitement avec les équipes de pays des Nations Unies, que leurs structures soient intégrées ou non. Au-delà des mécanismes existants d'intégration et de coordination, deux types d'arrangements peuvent être envisagés ici : une architecture modulaire permettant de confier certains volets du mandat, avec le transfert concomitant des moyens correspondants, aux organismes, fonds et programmes compétents ; ou une structure en piliers dans laquelle une autre entité des Nations Unies assume une part significative du mandat sous l'autorité du chef de mission¹⁰⁰.

2. Opérations consécutives

Dans ce schéma, une organisation ou une coalition multinationale transfère la responsabilité d'une mission à une autre, idéalement selon un schéma préétabli. Lorsqu'un tel processus est bien mené, il permet une répartition efficace des tâches entre les différents acteurs concernés. L'ONU peut ainsi soit prendre le relais d'une autre organisation, comme au Libéria (2003), au Burundi (2004), au Soudan (2007), au Tchad (2009), au Mali

(2013) et en République centrafricaine (2014)¹⁰¹ ; soit transférer ses responsabilités à une opération qu'elle a autorisée, à l'exemple de la FORPRONU, relevée, en 1995, par la Force de mise en œuvre dirigée par l'OTAN pour appuyer l'application de l'Accord de paix de Dayton.

3. Déploiements parallèles

Le mandat est mis en œuvre par une mission des Nations Unies qui intervient en même temps qu'une opération de la paix non onusienne. Deux facteurs sont ici cruciaux : la complémentarité entre les mandats des entités concernées et l'existence de mécanismes efficaces de coopération et de coordination. Sur le terrain, cette coexistence peut notamment prendre la forme :

- A de missions onusiennes de taille réduite opérant aux côtés de forces régionales, avec des responsabilités ciblées. Par le passé, de telles missions ont été déployées pour mener des activités de surveillance et d'enquête, comme en République dominicaine (1965), en Géorgie (1993-2009), au Libéria (1993-1997) et en Sierra Leone (1998-1999)¹⁰² ; ou
- B de missions onusiennes de grande envergure, généralement multidimensionnelles, œuvrant aux côtés de missions non onusiennes de taille et de mandat variables. Dans une telle configuration, les missions non onusiennes peuvent, entre autres, assurer des fonctions de liaison, de surveillance et d'observation, de protection et de formation, comme cela fut le cas dans le conflit Éthiopie-Érythrée, en Haïti, au Burundi,

100 Eugene Chen, *A New Vision for Peace Operations* (Center on International Cooperation, New York University, 2024), p. 36-39, <https://cic.nyu.edu/resources/a-new-vision-for-peace-operations/>.

101 Dans les cas cités : la MINUL a assumé les responsabilités de maintien de la paix de l'ECOMIL (2003) ; l'AMIB a été remplacée par l'ONUB (2004) ; la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) a été remplacée par la MINUAD (2007) ; l'opération EUFOR TCHAD/RCA s'est transformée en MINURCAT (2009) ; la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) est devenue la MINUSMA (2013) ; et la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) s'est muée en MINUSCA (2014).

102 Déployée aux côtés de l'Organisation des États américains (OEA) en 1965, la Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine (DOMREP) était chargée d'observer la situation et de rendre compte des violations du cessez-le-feu ou de tout événement susceptible d'affecter le maintien de la paix et de l'ordre dans le pays. En Géorgie, la Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) a observé les activités de la force de maintien de la paix de la Communauté d'États indépendants déployée dans ce pays et coopéré avec celle-ci. Au Libéria, la Mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MONUL) (1993-1997) a été déployée aux côtés du Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG) pour surveiller le cessez-le-feu et le processus de paix dans le contexte de la guerre civile. En Sierra Leone, la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone (MONUSIL) (1998-1999) a surveillé la situation militaire et sécuritaire ainsi que le désarmement et la démobilisation des combattants, en coopération avec les forces de l'ECOMOG.

au Mali et en République centrafricaine¹⁰³. Les missions non onusiennes peuvent également être mandatées pour conduire des tâches plus robustes en soutien au pays hôte et/ou fournir un soutien opérationnel de portée variable à des missions de l'ONU, comme dans les Balkans, au Tadjikistan, en RDC, en Côte d'Ivoire, au Mali et en République centrafricaine¹⁰⁴. Dans certains cas, la mission des Nations Unies et la force régionale ont eu des zones d'intervention distinctes (au Soudan, par exemple)¹⁰⁵. Les missions des Nations Unies peuvent également fournir des dispositifs d'appui à des missions non onusiennes opérant sur le même théâtre, comme cela s'est produit en RDC¹⁰⁶.

4. Opérations conjointes

Dans cette configuration, plusieurs organisations mettent le mandat en œuvre. Mais plutôt que d'opérer de manière parallèle, elles forment une mission unique, tout en conservant leurs chaînes hiérarchiques et leurs règles et procédures propres, et en contribuant chacune au financement de l'opération. Ces missions restent rares, les organisations internationales privilégiant l'autonomie face aux difficultés d'harmonisation de leurs bureaucraties et de leurs modes de fonctionnement. Les structures en piliers de la MINUK, au Kosovo (depuis 1999), et de la MICIVIH, en Haïti (de 1993 à 2000), illustrent comment différentes organisations peuvent, de façon pragmatique, mutualiser leurs ressources et tirer parti de leurs avantages comparatifs respectifs pour répondre à la

complexité des défis de paix et de sécurité. Au Kosovo, le Conseil de sécurité a organisé l'administration intérimaire de la MINUK en quatre sections, deux dirigées par l'ONU (affaires humanitaires et administration civile), une par l'OSCE (démocratisation et renforcement des institutions) et une par l'UE (reconstruction et développement économique). L'OSCE et l'UE ont déployé leurs missions selon leurs procédures et avec leurs ressources propres, tout en restant partie intégrante de la MINUK. De même, la MICIVIH se caractérisait par un mandat commun défini par l'ONU et l'OEA; une direction bicéphale, avec un chef de mission nommé par chaque organisation; un personnel mixte et un financement conjoint; et l'existence de mécanismes assurant une prise de décision commune et une communication coordonnée de l'information. Ces expériences, globalement positives, méritent d'être réexaminées dans le contexte des efforts actuels de renforcement du maintien de la paix et des partenariats y relatifs. Leur succès exige toutefois une définition claire des rôles, responsabilités et attentes de chaque organisation.

5. Opérations hybrides

Le mandat est mis en œuvre par deux organisations ou plus qui s'associent pour déployer une mission unique, dotée de dispositifs de commandement et de contrôle conjoints. À la différence des missions conjointes, les opérations hybrides fonctionnent avec un chef de mission unique, sont financées par les Nations Unies et opèrent sur la base des règles et procédures de l'ONU, y compris pour le recrutement de personnel. Ces missions restent exceptionnelles, les organisations internationales

103 En Éthiopie-Érythrée, la Mission de liaison de l'Organisation de l'unité africaine en Éthiopie et en Érythrée (OLMEE) (2000–2008) avait pour mandat d'assister la MINUEE et de coopérer étroitement avec elle pour mettre en œuvre l'Accord de cessation des hostilités de juin 2000. En Haïti, la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) (1993–1996) a été chargée d'aider à la modernisation des Forces armées d'Haïti et à la mise en place d'une nouvelle force de police. Elle est intervenue aux côtés de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) (1993–2000), une mission conjointe des Nations Unies et de l'OEA consacrée à la surveillance des droits humains et au renforcement des institutions. Au Burundi, l'Équipe spéciale de l'UA a été créée en 2006 dans le but de protéger les chefs rebelles qui rentraient au pays après un cessez-le-feu, tandis que l'ONUB avait le mandat plus large d'appuyer le rétablissement d'une paix durable et la réconciliation nationale. Au Mali (2013–2024) et en République centrafricaine (2016–2022), des missions de formation de l'Union européenne ont été déployées aux côtés de la MINUSMA et de la MINUSCA.

104 On peut citer à titre d'exemple les forces dirigées par l'OTAN qui ont apporté un soutien opérationnel à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) (1992–1995), à la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) (1995–2002), à l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) (1996–1998), et à la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), et ce depuis 1999; les forces de la CEI prêtant assistance à la Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (UNMOT) (1994–2000); l'opération Artémis (2003) menée sous la conduite de l'UE pour stabiliser la situation sécuritaire à Bunia, dans la région de l'Ituri, en RDC, et l'opération EUFOR RD Congo (2006), chargée de fournir un soutien électoral à la MONUC. L'ONUCI, la MINUSMA et la MINUSCA ont toutes bénéficié du soutien logistique et sécuritaire apporté respectivement par les opérations françaises Licorne, Barkhane et Sangaris. Plus récemment, la Force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EACRF) (2022–2023) et la Mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe en République démocratique du Congo (SAMIDRC), en cours depuis 2023, ont travaillé aux côtés de la MONUSCO et lui ont apporté un soutien.

105 Au Soudan, la MINUS (2005–2011) a soutenu la mise en œuvre de l'Accord de paix global, tandis que la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) (2004–2007) était limitée à la région du Darfour; elle a reçu un soutien logistique de la MINUS.

106 La MONUSCO a récemment été chargée de soutenir la SAMIDRC par le biais de la mise en commun d'informations et d'une assistance technique et logistique, y compris pour des opérations médicales et des évacuations sanitaires primaires.

privilégiant l'autonomie face aux difficultés d'harmonisation de leurs différentes bureaucraties. La MINUAD (2007-2020) en constitue l'unique exemple à ce jour¹⁰⁷. Conformément à la résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité, la MINUAD avait un chef unique, était financée par les contributions mises en recouvrement au titre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, appliquait les règles et procédures administratives de l'ONU, et opérait avec « une structure de commandement et de contrôle unifiée et un soutien fourni par les Nations Unies¹⁰⁸ ». La viabilité future de cette option dépendra du contexte politique de la mission envisagée.

6. Missions autorisées par les Nations Unies

Le mandat est mis en œuvre par une opération de paix autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU, mais conduite par une organisation régionale ou une coalition d'États possédant leurs propres structures de commandement et de contrôle. De telles opérations peuvent bénéficier d'un appui de l'ONU à travers le déploiement de personnels militaires, civils et/ou de police fournissant une assistance financière, technique et/ou logistique. En pratique, l'ONU peut notamment établir un module de soutien logistique à des opérations de paix non onusiennes (par exemple, le Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie, devenu le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie depuis 2009), ou participer à leur financement, comme le prévoit la résolution 2719 (2023) du Conseil de sécurité pour les missions menées par l'Union africaine, avec l'autorisation du Conseil.

Les six modalités décrites plus haut s'appuient sur des décennies de pratiques novatrices et donnent au Conseil de sécurité une flexibilité accrue dans le déploiement de différents modèles de maintien de la paix pour répondre à des défis urgents en matière de paix et de sécurité. Dans le choix d'une modalité particulière, tant le Secrétariat que le Conseil devront faire preuve d'ouverture d'esprit, être disposés à poursuivre leur longue tradition d'innovation et reconnaître la grande diversité des acteurs opérant dans les différentes régions du monde. En définitive, la

décision à prendre dépendra, dans une très large mesure, du contexte politique et opérationnel du moment, de la nature des défis à relever, de la disposition des acteurs locaux et régionaux concernés, de la disponibilité des ressources et d'autres considérations qui rendront certaines modalités plus adaptées que d'autres.

Face à de nouvelles opportunités de déploiement d'opérations de maintien de la paix, le Conseil comme le Secrétariat devraient évaluer rigoureusement les avantages et inconvénients de chaque modalité envisageable, tout en prenant la pleine mesure des conséquences éventuelles d'une absence d'intervention. Pour l'ONU, les opérations où elle intervient seule sont celles qui offrent la structure de commandement la moins lourde; mais force est de reconnaître que de telles missions ne sont pas toujours réalisables ni même souhaitables dans certains contextes. Le Conseil de sécurité se doit de prendre acte non seulement des capacités opérationnelles croissantes des partenaires des Nations Unies, mais aussi de leur expertise bien établie en matière politique et de médiation. Les modalités associant plusieurs partenaires permettent de mutualiser les ressources et d'établir une répartition pragmatique des tâches s'appuyant sur les avantages comparatifs de chaque acteur. Lorsqu'ils sont bien exploités, les partenariats agissent comme un puissant catalyseur.

Les modalités recensées ci-dessus constituent une boîte à outils que l'ONU peut utiliser pour mobiliser plus efficacement les ressources politiques, financières et logistiques d'autres acteurs en appui à la promotion d'une paix et d'une sécurité pérennes. S'agissant du maintien de la paix, elles peuvent contribuer au renforcement du multilatéralisme collaboratif que le Secrétaire général appelle de ses vœux. Plus la boîte à outils est diversifiée, plus grandes seront les chances de trouver une formule qui soit tout à la fois politiquement acceptable et viable sur le plan opérationnel.

107 Dans le cas de la MINUAD, la décision de créer une mission hybride a été le résultat d'un compromis politique avec le Gouvernement hôte. S/2023/303, 1^{er} mai 2023, par. 11.

108 S/2021/1099, par.37.

6. Capacités clés

Chacun des modèles de maintien de la paix présentés ci-dessus énumère des capacités spécifiques. Certaines font encore défaut aux Nations Unies et devront donc être acquises, mais l'Organisation est particulièrement bien placée pour les mobiliser auprès d'un large éventail de partenaires incluant ses États Membres. Il convient en outre de noter que depuis le déploiement de sa plus récente opération de maintien de la paix, en 2014, l'ONU a renforcé ses capacités dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne l'utilisation des technologies¹⁰⁹. En se fondant sur cette étude et une évaluation des besoins, le Département des opérations de paix de l'ONU élaborera, pour la conférence ministérielle des Nations Unies sur le maintien de la paix, prévue à Berlin en 2025, un guide des engagements dans lequel seront présentées en détail les capacités attendues des États Membres pour répondre aux exigences actuelles et futures des opérations de maintien de la paix. Pour améliorer les missions en cours et à venir, la présente étude recommande d'axer les efforts sur les capacités et domaines d'action ci-après.

Planification

Sans planificateurs pour réfléchir à leur mise en œuvre et les utiliser dans l'élaboration de propositions et options d'urgence pour le Conseil, les modèles de maintien de la paix, modalités et approches modulaires présentés dans cette étude seront d'une utilité limitée. Pour apporter des réponses adaptées aux crises, une analyse et une planification rigoureuses sont indispensables. Or l'ONU ne dispose pas aujourd'hui de capacités suffisantes dans ce domaine. Cette faiblesse conduit l'Organisation à reproduire des schémas préétablis, au risque de répéter les mêmes erreurs. Confrontée à un avenir incertain et opérant dans des environnements caractérisés par une très forte volatilité, l'ONU doit impérativement renforcer ses capacités de planification. À cette fin, la création au Siège d'un service de planification spécialisé et le

développement substantiel des moyens de planification au niveau des missions s'imposent¹¹⁰. Les équipes de planification doivent intégrer les composantes civile, policière, militaire et d'appui, tant au Siège que sur le terrain, et être à même, en collaboration avec les partenaires extérieurs, d'identifier et de mettre en œuvre les formules d'intervention les plus adaptées, tant en termes de modalités que de modèles. Elles doivent également être maintenues en place tout au long de la durée des missions et prévoir des mécanismes de coordination avec les partenaires extérieurs et les autres entités du système des Nations Unies, notamment celles chargées du développement, des droits humains et d'autres domaines pertinents au regard du contexte et des mandats potentiels.

Une planification renforcée et mieux intégrée permettra d'adapter les objectifs et la conception des missions aux réalités locales, sur la base d'une analyse approfondie du contexte. Elle garantira également la prise en compte de l'impératif de durabilité des résultats à chaque étape de la planification, et assurera l'adaptation continue des missions grâce à une évaluation objective de leur impact et des transformations de leur environnement opérationnel et politique.

Le maintien de la paix doit aussi s'orienter vers une planification plus proactive de scénarios et la prospective stratégique, conformément aux « cinq axes de changement » définis par le Secrétaire général pour une ONU 2.0¹¹¹. Le Secrétariat devrait s'engager dans la planification d'urgence pour de futures opérations, en présentant notamment des scénarios et options au Conseil lorsqu'il le juge politiquement opportun et approprié. Plus tôt différentes options sont examinées et sérieusement débattues, plus grandes seront les chances d'une action précoce et d'une prévention efficace.

109 Voir <https://operationalsupport.un.org/en/partnership-technology-peacekeeping> (uniquement en anglais).

110 Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34) a d'ailleurs recommandé « d'améliorer [l]a capacité d'apprécier les situations de conflit, de bien planifier et gérer les opérations de maintien de la paix et de donner suite rapidement et efficacement aux décisions du Conseil de sécurité. » *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/78/19, 2024, par. 24. Voir également les par. 120 et 162.*

111 Voir <https://www.un.org/two-zero/fr>.

Personnel

Le personnel constitue la ressource la plus importante des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il est donc essentiel que l'ONU recrute et déploie les personnes appropriées, en s'assurant qu'elles soient préparées et équipées pour agir efficacement. Les unités militaires et de police doivent démontrer l'état d'esprit et l'engagement nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches, même dans des circonstances extrêmement difficiles. Les Casques bleus – qu'il s'agisse de fonctionnaires de l'ONU ou de personnels fournis par les États Membres – seront plus performants dans un environnement de travail valorisant. Si des facteurs d'ordre matériel (installations et équipements) ou immatériel (normes et pratiques culturelles) font obstacle à un tel environnement, l'efficacité et l'efficience des missions s'en trouveront compromises. À cet égard, les responsables de l'ONU doivent créer un cadre propice à l'intégration des femmes Casques bleus. Pour leur part, les États Membres doivent éliminer les obstacles systémiques à la constitution de viviers nationaux, afin d'assurer « la participation pleine, égale et significative » des femmes à tous les niveaux¹¹². Il leur revient d'identifier, d'encourager, de former et de fidéliser les candidates de talent, de les déployer dans des missions de maintien de la paix, de les affecter à des postes importants et de tenir à jour des bases de données sur les femmes en uniforme ayant servi dans des missions.

Pour constituer des capacités spécialisées, l'ONU bénéficie d'un atout unique, ayant la latitude, grâce à ses 193 États Membres, de recruter dans toutes les régions du monde. Traditionnellement, le recrutement du personnel civil a privilégié des descriptions de poste générales et l'ancienneté au détriment de compétences spécifiques, conduisant ainsi à une rotation entre postes similaires, sans véritable acquisition de nouvelles aptitudes. Pour remédier à cette situation, l'ONU devrait prioriser l'évaluation des compétences plutôt que l'ancienneté, mettre l'accent sur les capacités spécialisées et encourager les candidatures de jeunes talents apportant un regard neuf, sans que l'absence d'expérience onusienne soit considérée comme un handicap. La connaissance du contexte culturel et politique local doit également être considérée

comme une priorité, en particulier pour les responsables des missions.

Au-delà des changements dans ses pratiques de recrutement, l'ONU doit également améliorer les mécanismes par lesquels elle mobilise l'expertise des États Membres et d'autres acteurs extérieurs. Les officiers d'état-major, par exemple, doivent posséder les compétences nécessaires pour les missions actuelles tout en étant préparés aux exigences des opérations futures. Or, nombreux sont aujourd'hui ceux d'entre eux qui ne disposent pas de l'expérience et des compétences requises pour leurs fonctions – une responsabilité partagée entre les pays fournisseurs de contingents et les services de sélection au Siège.

Leadership

Le leadership peut être la clé du succès ou de l'échec d'une opération de paix. Les hautes fonctions sur le terrain sont également les plus exigeantes, couvrant un éventail si large de questions complexes que seules des équipes dirigeantes cohérentes peuvent les gérer efficacement. Ces équipes doivent rassembler des expériences, des compétences et des talents diversifiés et complémentaires, répondant aux besoins des missions sur le terrain ; intégrer la dimension de genre, avec une représentation accrue des femmes ; et être soumises à des mécanismes efficaces d'évaluation de la performance, dont les résultats sont pris en compte dans les processus de renouvellement des contrats.

Pour la sélection et la nomination des chefs de mission, il est impératif que le Siège privilégie le mérite, avec une diversification des profils de recherche. Dans les missions existantes, il convient de tenir compte de la composition des équipes dirigeantes en place pour assurer la complémentarité des profils et l'efficacité dans l'exécution du mandat.

L'ONU doit également être disposée à adapter ses structures de direction aux circonstances et aux besoins spécifiques de chaque mission. Plusieurs options sont envisageables ici, notamment des missions de moindre envergure dirigées par des représentants exécutifs

112 Rapport du Comité des 34, A/78/19, 2024, par. 168.

faisant également office de coordonnateurs résidents¹¹³, ou encore l'approche modulaire ou en piliers pour la configuration des missions et l'établissement de partenariats avec d'autres entités (voir section 5.3, « Modalités »).

Les valeurs et la conduite des responsables et du personnel de l'ONU sont tout aussi cruciales. Les dirigeants d'opérations de paix doivent être profondément attachés aux valeurs fondamentales de l'ONU que sont l'inclusion, l'intégrité, l'humilité et l'humanité, et les incarner au quotidien¹¹⁴. Dans leur quête d'une paix durable, ils sont appelés à mobiliser le réseau des acteurs onusiens et des partenaires présents dans le pays hôte et au niveau régional. Leur rôle est de fédérer tous ces partenaires autour d'objectifs communs à travers l'élaboration de stratégies, l'analyse, la planification et l'innovation collectives. La sélection et l'évaluation des membres des équipes dirigeantes doivent intégrer ces critères. Une fois sélectionnés, ces derniers doivent suivre un programme obligatoire d'orientation et de formation initiale, conçu de manière dynamique et adapté à leurs responsabilités. Les chefs de mission doivent maintenir un dialogue constant et efficace avec le Siège, et vice versa, pour garantir la cohérence des approches stratégiques. Il leur incombe de promouvoir la compréhension et le respect mutuels des rôles et responsabilités de tous les acteurs onusiens présents dans leur zone de responsabilité.

Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel que les chefs de mission bénéficient d'un appui adapté, incluant le mentorat, l'accompagnement personnalisé, le soutien en matière de santé mentale ainsi que des opportunités de réseautage avec d'autres chefs de mission des Nations Unies, tant au sein de leur région qu'au-delà. Les responsabilités des dirigeants de missions étant susceptibles d'évoluer tout au long des différentes phases de ces dernières, la composition des équipes de direction doit pouvoir s'adapter avec souplesse.

Capacités d'appui

Toutes les missions sur le terrain ont besoin de capacités d'appui rapidement accessibles. Si celles-ci sont souvent de même nature, leur ampleur et leur composition varient selon l'opération et les conditions locales. La planification

doit prendre en compte plusieurs variables clés : les conditions de sécurité ; l'équilibre entre capacités civiles et en uniforme et leurs tailles respectives ; la proportion entre capacités essentielles sur le terrain (notamment pour l'évaluation des risques et de la performance) et capacités à distance (à la fois techniques et administratives) ; le nombre et l'accessibilité des sites ; l'équilibre requis entre hébergement fixe et mobile ; et le niveau existant des services de base, des infrastructures et des capacités locales dans le pays hôte.

L'ONU dispose de systèmes et de capacités bien établis pour fournir des services d'appui aux missions, qu'elles soient onusiennes ou non, ou pour se les procurer. Ceux-ci comprennent : les services médicaux, les évacuations sanitaires primaires (évacuations de blessés), l'aviation et le transport, les rations, l'hébergement et les installations (englobant la gestion de l'énergie, de l'eau, des déchets et de l'empreinte environnementale), les ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication, les services juridiques et financiers ainsi que les mécanismes de remboursement. L'efficacité du soutien aux missions modernes dépend de systèmes robustes (comprenant les aspects contractuels et réglementaires), conçus pour répondre aux exigences opérationnelles spécifiques au contexte et aux marchés locaux. Les systèmes de soutien devraient idéalement générer une adhésion accrue aux niveaux local et national, et laisser un héritage positif aux pays hôtes. Cet objectif peut être atteint au moyen d'investissements de l'ONU dans les biens, services et infrastructures, d'un renforcement des capacités du personnel national, par le biais de la formation en cours d'emploi, ainsi que par le soutien aux entreprises locales pour leur permettre d'être compétitives dans les processus d'acquisition de biens et de services de l'Organisation.

Par ailleurs, le rôle, la configuration et les fonctions des stocks stratégiques pour déploiement rapide de l'ONU, composés de biens et de capacités d'appui, sont essentiels pour les opérations de maintien de la paix. Plus précisément, ces stocks permettent à l'ONU de déployer efficacement de nouvelles missions, de fournir une surcapacité temporaire, d'assurer la rotation des stocks et même de soutenir les interventions d'urgence, notamment lors de crises sanitaires et de catastrophes

113 Comme dans le cas du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (BINUCSIL).

114 Voir https://i.unu.edu/media/unu.edu/page/24952/Values-and-Behaviours-Framework_Final.pdf (uniquement en anglais).

(naturelles ou d'origine humaine). La présente étude appuie résolument la proposition de réviser le concept de stocks stratégiques pour déploiement rapide, de manière à étendre le soutien fourni à l'ensemble des opérations de paix des Nations Unies, aux activités du Secrétariat et aux organismes associés, tout en renforçant la coopération avec les organisations régionales et d'autres entités¹¹⁵.

Gestion de l'information et des données

Pour fonctionner avec agilité et efficacité, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent disposer d'un avantage informationnel. Cet avantage repose sur une compréhension approfondie du terrain et un suivi rigoureux des résultats, s'appuyant sur des sources multiples de données et de renseignement opérationnel. Dans l'environnement informationnel complexe d'aujourd'hui, l'insuffisance des postes dédiés à la gestion et à l'analyse des données dans l'entreprise de maintien de la paix équivaut à un acte d'autodestruction.

Après des débuts lents, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont réalisé des progrès considérables dans la numérisation et la normalisation de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la visualisation des données. L'Organisation s'emploie à renforcer, à tous les niveaux, les compétences de son personnel s'agissant de l'exploitation et du traitement des données. Les efforts entrepris dans le cadre de l'ONU 2.0 pour renforcer les compétences et les capacités du personnel en matière d'innovation, d'analyse des données, de transformation numérique et de prospective stratégique revêtent une grande importance, ainsi que le reconnaît *Le Pacte pour l'avenir*¹¹⁶. Les mesures prises ont permis d'améliorer l'utilisation des données et leur analyse par les Casques bleus, et aident les responsables des missions à discerner les tendances de fond comme les évolutions ponctuelles, à repérer les opportunités et les défis, et à prendre des décisions mieux étayées. Cette évolution se manifeste à plusieurs niveaux : de hauts responsables de la communauté du maintien de la paix intègrent de plus en plus l'analyse des données numériques ; les

représentants spéciaux et représentantes spéciales du Secrétaire général l'utilisent expressément pour enrichir leur dialogue avec le Conseil ; et les rapports du Secrétaire général présentent désormais des analyses des tendances temporelles et spatiales à travers des visualisations accessibles. En plus d'aider progressivement les missions à mieux comprendre leur environnement opérationnel, l'évolution intervenue contribue à enrichir la mémoire institutionnelle des Nations Unies en matière de maintien de la paix en même temps qu'elle facilite le transfert de données et de connaissances à d'autres entités des Nations Unies après le départ des Casques bleus¹¹⁷.

Dans leur majorité, les défis restants vont au-delà des seuls aspects techniques. Leur résolution passe par une exploitation optimale des données disponibles, notamment une intégration plus poussée pour créer un écosystème cohérent répondant aux besoins des missions ; l'établissement d'une gouvernance efficace, incluant la normalisation et l'application cohérente des processus de collecte et d'analyse ; et la capacité des missions à opérer des choix stratégiques dans l'utilisation des systèmes existants.

Communication stratégique

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies doivent mieux faire passer leurs messages prioritaires aux publics concernés à l'échelle locale, régionale et internationale. La réalisation de cet objectif requiert une action de sensibilisation efficace, la diffusion rapide d'informations impartiales et exactes, la création de récits captivants pour interagir avec les publics cibles, ainsi qu'une stratégie proactive et robuste de contre-communication pour faire face à la désinformation et à la désinformation.

Cependant, plusieurs contraintes majeures entravent les efforts de communication stratégique de l'ONU, au-delà du manque de ressources. Premièrement, l'Organisation ne peut pas toujours dire tout ce qui devrait l'être, particulièrement sur les sujets politiquement sensibles.

115 Voir le rapport du Secrétaire général intitulé *Budget de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie) pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023* (A/76/730, 1^{er} mars 2022), annexe IV, « Concept révisé de stocks pour déploiement stratégique », p. 104-114.

116 Voir les cinq axes de changement de l'ONU 2.0, <https://www.un.org/two-zero/fr> et *Le Pacte pour l'avenir*, par. 73 a).

117 Les données de l'ONU seront également une mine d'or pour les chercheurs, qui pourront tester des hypothèses sur l'entreprise de maintien de la paix dans son ensemble.

Deuxièmement, elle souffre d'un important déficit de compétences pour être compétitive dans l'environnement informationnel contemporain. Une amélioration significative de la situation requiert une forte prise de conscience et un engagement résolu de la part des responsables des missions, une formation beaucoup plus poussée du personnel aux méthodes et canaux modernes de la communication stratégique, le renforcement des compétences internes au niveau du Siège ainsi que des orientations stratégiques adaptées en matière de communication. Toutes les missions sur le terrain ont besoin de solides capacités dédiées à la communication stratégique pour pouvoir atteindre leurs publics clés et comprendre et influencer des écosystèmes informationnels de plus en plus complexes, souvent hostiles. En coordination avec les services concernés au Siège, ces capacités doivent soutenir l'action des missions, les processus de paix et règlements politiques, tout en contribuant à la protection des civils ainsi qu'à la gestion des menaces, des risques d'atteinte à la réputation de l'ONU et des attentes placées dans les opérations de maintien de la paix¹¹⁸.

Les opérations de paix pourront atteindre ces objectifs en diffusant aux parties prenantes des informations opportunes, impartiales et exactes, de manière créative et engageante, y compris en assurant une veille et une alerte précoce sur les menaces potentielles; en produisant, au sujet de leurs activités et résultats, des récits convaincants qui suscitent l'adhésion tout en gérant les attentes des principaux publics cibles; et en atténuant les préjudices concrets occasionnés par la désinformation, la mésinformation, la malinformation ainsi que par les discours de haine numériques, tant envers les missions qu'envers les groupes vulnérables dans les pays hôtes¹¹⁹.

Intégrité de l'information

Si la communication stratégique et l'intégrité de l'information sont des capacités indissociables et doivent se renforcer mutuellement, elles restent néanmoins distinctes. Les communications numériques ont facilité la diffusion d'informations fausses ou trompeuses à une échelle et à une vitesse sans précédent, et leur influence ne fera probablement que croître avec l'augmentation du

taux de pénétration d'Internet. Dans le contexte du maintien de la paix, les informations préjudiciables constituent un défi à la fois stratégique et opérationnel. Des acteurs critiques envers l'ONU ont en effet sciemment déformé des mandats et calomnié des missions et leur personnel, entraînant parfois des pertes en vies humaines parmi les populations civiles et les Casques bleus.

Face à ces défis, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se doivent d'améliorer l'intégrité de l'information qu'elles diffusent, en veillant à son exactitude, à sa cohérence et à sa fiabilité. Pour y parvenir, le Siège de l'ONU et les missions doivent développer les compétences et capacités nécessaires pour analyser les trois composantes fondamentales de la désinformation (acteurs, comportement et contenu); anticiper les moments de vulnérabilité et l'émergence de nouveaux récits; concevoir et mettre en œuvre des mesures visant à prévenir, atténuer et contrer la désinformation, la mésinformation, la malinformation et les discours de haine numériques, grâce à une capacité intégrée sur le terrain et au Siège; et apprendre à déployer des mesures préventives et des contre-mesures efficaces. À l'avenir, les missions des Nations Unies devront être dotées de capacités destinées exclusivement à la surveillance, à l'analyse et à la lutte contre les menaces informationnelles. Plus spécifiquement, elles auront besoin de capacités spécialisées en sciences informatiques, en gestion des données et en analyse politique, notamment des experts en désinformation. Des ressources devront également être consacrées au renforcement des capacités, à la création de réseaux, à la mobilisation des populations et à l'éducation aux médias, autant d'aspects clés pour garantir l'intégrité de l'information. Enfin, des structures devront être mises en place pour permettre une réponse coordonnée de l'ensemble du système des Nations Unies et renforcer sa résilience, ainsi que pour gérer et évaluer l'efficacité des mesures prises.

118 *Politique : La communication stratégique dans les opérations de paix* (Réf. DPO 2024.04/DPPA 2024.01, 1^{er} juin 2024), par. 7.

119 *Information Integrity: Addressing Mis/Dis/Malinformation and Hate Speech in Peacekeeping Settings* (Politique du Département des opérations de paix, à paraître et non encore traduite), par. 20.

Moyens en attente et capacités de déploiement rapide

Lorsque des Casques bleus sont requis pour démarrer une nouvelle mission ou pour étoffer une mission existante, c'est généralement sous le sceau de l'urgence. L'ONU doit donc améliorer ses processus et structures en matière de gestion de ressources humaines, afin de pouvoir déployer rapidement le personnel adéquat au bon endroit, y compris par le recours à des moyens en attente et à des mécanismes de déploiement d'urgence. Le Système de préparation des moyens de maintien de la paix et son niveau d'engagement Déploiement rapide ont déjà grandement contribué à accélérer le déploiement des unités en uniforme. Ces dispositifs viennent s'ajouter à la Force de police permanente des Nations Unies, au Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires, ainsi qu'aux capacités permanentes de renfort civil, qui permettent de déployer du personnel civil avec un préavis de 10 jours pour une durée maximale de 90 jours.

Ces capacités pourraient encore être optimisées, en s'assurant que les profils des personnels mobilisés correspondent davantage aux besoins prévisionnels des missions et en mettant en place un financement stable pour les coûts de déploiement (voyage et soutien), par exemple par le biais d'un fonds d'affectation spéciale. Par ailleurs, pour accélérer le déploiement des contingents en uniforme, il est crucial de redoubler d'efforts pour planifier et pour s'entraîner à répondre à différents scénarios impliquant le déploiement simultané de plusieurs unités, y compris sous la forme d'une brigade d'avant-garde. Un de ces scénarios pourrait inclure des éléments précurseurs spécialisés dans les secours en cas de catastrophe, comme envisagé dans le modèle 21. La création d'un centre d'excellence pour les observateurs (en uniforme et civils) constitue une autre proposition intéressante, dont la matérialisation permettrait de disposer d'un corps de personnel spécialisé prêt à être déployé rapidement¹²⁰.

Sécurité et bien-être des Casques bleus

Les Casques bleus sont déployés dans des environnements difficiles et non permissifs, qui les soumettent à un stress et à une pression intenses. Les incidents liés à la santé et aux conditions de sûreté demeurent les principales causes de décès et de blessures. C'est donc à raison que l'ONU consacre une attention et des ressources accrues à la santé mentale de son personnel, civil et en uniforme, tout en veillant à garantir des environnements de travail exempts de harcèlement et d'abus. De plus, il est impératif que tous les membres du personnel en uniforme déployés dans des zones isolées aient accès à Internet, quel que soit le pays qui les a envoyés en mission.

Les Casques bleus étant de plus en plus souvent la cible d'attaques directes, l'Organisation doit investir davantage dans les technologies défensives. Comme première étape, elle doit analyser en détail les leçons tirées des opérations qui se sont révélées les plus dangereuses pour la sécurité et la sûreté des Casques bleus et pour l'intégrité de leurs installations. Il importe en outre que les forces onusiennes de maintien de la paix soient dotées de ressources suffisantes pour assurer leur propre sécurité, y compris des équipements spécialisés adaptés aux besoins spécifiques des femmes et des hommes en uniforme. Cet objectif peut être partiellement atteint par une meilleure utilisation des technologies de détection et une interaction renforcée avec les populations locales, afin de rendre les zones d'opération plus transparentes.

L'ONU doit garantir à son personnel un soutien médical de la plus haute qualité, quel que soit le lieu d'affectation. Sur le terrain, toutes les missions devraient être dotées d'infrastructures médicales et de capacités de soutien adéquates, intégrant pleinement la télémédecine. Sur le plan organisationnel, un exemple de bonne pratique est fourni par le centre de coordination des évacuations de la MINUSMA, qui a significativement amélioré la rapidité et la qualité de la prise de décisions, grâce au recours à des équipes commerciales autonomes d'évacuation sanitaire aérienne, à des équipes chirurgicales mobiles pour le traitement d'urgence et à la télémédecine.

120 Voir Annika Hilding Nordberg et al., *United Nations Truce Supervision Organization: Role, Relevance, Function, and Utility – Lessons for Future Peace Operations* (EPON and GCSP, 2024), <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/united-nations-truce-supervision-organization-role-relevance-function-and-utility-lessons-for-future-peace-operations> (en anglais).

Deuxièmement, il est essentiel d'améliorer les capacités de l'ONU dans la lutte contre les engins explosifs improvisés et dans la conduite d'interventions médicales connexes. Les engins explosifs improvisés, devenus l'arme de prédilection des extrémistes violents ciblant le personnel des Nations Unies, exigent des forces de maintien de la paix qu'elles puissent anticiper les menaces par une préparation adéquate, neutraliser les engins, et, idéalement, démanteler les réseaux responsables. En outre, les Casques bleus doivent être formés aux techniques de sauvetage pour stabiliser les victimes sur place, notamment lors d'attaques impliquant des engins explosifs improvisés. Des formations spécifiques, telles que le cours d'assistance médicale sur le terrain, sont essentielles à cet égard¹²¹.

Troisièmement, l'augmentation de la production et de l'utilisation des systèmes de drones aériens par les groupes armés ainsi que leur efficacité croissante imposent à l'ONU d'adapter ses stratégies. L'Organisation doit renforcer non seulement sa capacité à utiliser ces systèmes, mais aussi à contrer les attaques menées par leur biais. L'urgence est d'autant plus grande qu'en septembre 2024, dans l'est de la RDC, des Casques bleus ont, pour la première fois, été la cible d'une attaque par drone armé et improvisé.

Quatrièmement, les Nations Unies ne peuvent se permettre de voir leurs bases prises d'assaut par des forces hostiles. Les États Membres devraient investir dans des moyens de défense efficace des bases ainsi que dans des capacités de renforcement rapide. La tâche est toutefois complexe, car toute installation fixe de commandement ou de casernement sera vulnérable aux acteurs dotés de technologies de détection et d'imagerie satellitaire, de moyens de guerre électronique et de systèmes de drones. Dans ce contexte, le recours à des modèles de vision par ordinateur basés sur l'intelligence artificielle pourrait s'avérer particulièrement utile pour la détection des menaces, tandis que les forces de réaction rapide seront essentielles pour renforcer les défenses en cas d'incident. Dans tous ces domaines, l'ONU devrait continuer de tirer parti de ses partenariats bilatéraux et multilatéraux pour la formation et le renforcement des

capacités, notamment les partenariats triangulaires¹²², le Mécanisme de coordination souple et le Partenariat pour la technologie au service du maintien de la paix¹²³, autant d'initiatives qui ont déjà permis de réaliser des avancées appréciables dans plusieurs domaines : lutte contre les engins explosifs improvisés, télémédecine, médecine de terrain, génie, systèmes de C4ISR (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance) et sécurité des camps.

121 Voir <https://peacekeepingresourcehub.un.org/fr/formation/FMAC>.

122 Voir <https://operationalsupport.un.org/fr/triangular-partnership-programme-tpp>.

123 Voir <https://operationalsupport.un.org/en/partnership-technology-peacekeeping> (uniquement en anglais).

7. Facteurs de réussite

L'impact des missions onusiennes sur les dynamiques politiques, économiques et sociales locales est complexe et échappe à toute catégorisation réductrice en termes de succès ou d'échec. La réalité est plus nuancée. Toutes les missions des Nations Unies présentent des bilans mêlant réussites et lacunes qui affectent à des degrés divers les trajectoires des pays hôtes. Les effets engendrés dépendent d'une multitude de facteurs. En 2008, la doctrine fondamentale de l'ONU en matière de maintien de la paix recensait la légitimité, la crédibilité et la promotion de l'appropriation nationale et locale comme des facteurs de réussite importants¹²⁴. Plus récemment, en 2024, le Comité des 34 a mis en avant les facteurs critiques suivants : des mandats bien définis, réalistes et réalisables ; la volonté politique ; le leadership ; la performance et la responsabilisation à tous les niveaux ; l'adéquation des ressources ; des orientations stratégiques adaptées, accompagnées de directives en matière de planification et de conduite des opérations ; l'absence de restrictions ayant un effet préjudiciable sur l'exécution des mandats et la performance ; et la formation¹²⁵. Tous ces éléments restent pertinents et importants. Se projetant dans l'avenir, la présente étude identifie les facteurs ci-après comme étant déterminants.

Unité et leadership du Conseil de sécurité

Les nouveaux outils de maintien de la paix, aussi nombreux et divers qu'ils soient, ne produiront pas les résultats escomptés si le Conseil est divisé, pas disposé à apporter un soutien constant aux missions qu'il mandate ou incapable de le faire, en particulier en cas de difficultés. Un Conseil divisé et réactif perd en crédibilité et en influence auprès des parties en conflit et risque d'agir de manière incohérente, rendant difficile la mobilisation d'un soutien plus large au maintien de la paix et alimentant le scepticisme tant des populations que des

gouvernements hôtes, actuels et futurs. Les chances de réussite du maintien de la paix sont meilleures lorsque le Conseil de sécurité fait preuve de constance dans la direction qu'il imprime et d'unité de vision, notamment en donnant une impulsion nouvelle aux processus de paix dans l'impasse, faute de quoi ses opérations manquent de stratégies de sortie viables¹²⁶.

La gamme élargie d'options décrite ci-dessus devrait faciliter les discussions entre les membres du Conseil ainsi qu'avec les gouvernements hôtes, actuels ou potentiels. Mais plusieurs autres mesures sont nécessaires. Premièrement, tous les États Membres, en particulier ceux qui siègent au Conseil, doivent « appuyer l'application des résolutions du Conseil de sécurité dans le cadre de [leurs] engagements bilatéraux et multilatéraux », conformément à la Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, de 2018¹²⁷. Deuxièmement, les membres de l'ONU, notamment par l'intermédiaire de l'Assemblée générale, ne doivent jamais se laisser de rappeler au Conseil ses responsabilités, comme l'ont fait plusieurs dizaines d'entre eux lors du récent débat public du Conseil de sécurité sur l'avenir du maintien de la paix¹²⁸. Troisièmement, le Secrétariat doit s'employer à intensifier ses échanges informels avec tous les membres du Conseil (permanents et élus), ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, notamment les pays fournisseurs de contingents et de personnels de police, les acteurs régionaux et autres, afin de mobiliser un soutien politique élargi pour l'exécution des mandats conférés par le Conseil. Dans certaines circonstances, les acteurs régionaux comme les membres élus du Conseil de sécurité peuvent jouer un rôle important pour promouvoir des options consensuelles au sein de cet organe. Enfin, le Conseil de sécurité devrait coopérer plus efficacement avec l'Assemblée générale et ses organes

124 *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations*, p. 36-40.

125 *Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, A/78/19, 2024, par. 92 et 106.

126 Voir les engagements pris par le Conseil de sécurité dans le document paru sous la cote S/PRST/2024/5 (25 septembre 2024).

127 Action pour le maintien de la paix, Déclaration d'engagements communs (2018), par. 5, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-fr.pdf>

128 Voir le communiqué de presse de l'ONU, SC/15813, 9 septembre 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15813.doc.htm> (uniquement en anglais).

subsidiaries, y compris la Commission de consolidation de la paix, comme le préconise *Le Pacte pour l'avenir*¹²⁹. Cette démarche permettrait de renforcer l'appropriation nationale et, par là même, la collaboration des États hôtes avec l'ONU, tout en mobilisant une attention politique internationale accrue et des ressources supplémentaires pour les pays en transition.

Coopération et soutien des gouvernements hôtes

Le succès des opérations de maintien de la paix est intrinsèquement lié au degré de coopération du gouvernement du pays hôte et à l'étendue de l'appui qu'elles reçoivent de ce dernier ainsi que des autres parties concernées. Au-delà du consentement, principe fondamental des opérations onusiennes de maintien de la paix, le facteur primordial reste la volonté des gouvernements hôtes de coopérer pleinement et durablement avec les forces de maintien de la paix et, face aux difficultés, de rechercher des solutions avec l'ouverture d'esprit requise.

Dans l'environnement international polarisé d'aujourd'hui, la collaboration avec une opération des Nations Unies peut permettre à un gouvernement hôte de limiter l'impact des tensions et des rivalités géopolitiques tout en élargissant ses options et choix diplomatiques. Malheureusement, les relations entre missions et gouvernements hôtes peuvent se détériorer jusqu'au point de rupture, lorsque les objectifs politiques principaux du mandat et ceux du gouvernement hôte divergent ou lorsque la suspicion et la méfiance s'installent. Les changements anticonstitutionnels de gouvernement créent des situations particulièrement difficiles.

Face aux tensions, le Conseil de sécurité et les gouvernements hôtes ne doivent jamais perdre de vue que l'objectif ultime des opérations de maintien de la paix est de permettre aux principales parties en conflit et aux populations locales de jouir des dividendes de la paix. Cet élément doit primer sur toute autre considération. En outre, en pareilles circonstances, le Conseil se doit de rappeler aux gouvernements hôtes leurs responsabilités envers leur population et leurs obligations vis-à-vis des

Nations Unies, ainsi que l'engagement qu'ils ont pris de faire avancer les processus de paix auxquels ils sont parties et les réformes clés qui y sont associées. Sans la volonté politique requise de la part du gouvernement hôte et des autres parties, la mise en œuvre du mandat devient pratiquement impossible.

L'ONU peut, pour sa part, prendre nombre de mesures pour favoriser une coopération soutenue et durable. Premièrement, le Conseil dans son ensemble, et, plus spécifiquement, les pays rédacteurs de projets de résolution et autres documents connexes de cet organe (les *penholders*) devraient systématiquement consulter les gouvernements hôtes et autres parties prenantes sur les questions relatives aux mandats, en particulier avant leur renouvellement, et trouver la formule la plus efficace à cette fin, sans pour autant compromettre l'autorité du Conseil. De telles consultations devraient garantir la pertinence et l'adéquation des mandats. Deuxièmement, les missions doivent toujours garder à l'esprit l'impératif de transparence et d'impartialité dans leur action, et prendre des initiatives concrètes pour bâtir la confiance, notamment par des rencontres fréquentes entre leurs responsables et les autorités hôtes, afin d'évaluer l'exécution du mandat et d'identifier les moyens d'en améliorer l'efficacité. À cet égard, il est encourageant de constater qu'aujourd'hui, la plupart des missions de maintien de la paix des Nations Unies ont mis en place des mécanismes formels de coordination avec les gouvernements hôtes sur les questions stratégiques et opérationnelles¹³⁰. Troisièmement, les missions peuvent favoriser la coopération des gouvernements hôtes en faisant preuve de créativité pour répondre aux demandes de soutien des autorités locales et nationales, ainsi qu'en privilégiant l'obtention de résultats tangibles au bénéfice des populations locales et des autres acteurs concernés.

Réalisation de gains tangibles

Les missions de maintien de la paix ont de meilleures chances de réussite lorsqu'elles génèrent des bénéfices concrets et durables, immédiatement perceptibles par les communautés hôtes. En s'efforçant de répondre aux demandes de soutien de ces communautés, les missions

129 *Le Pacte pour l'avenir*, mesure 41 et par. 69 c).

130 Entre autres exemples, l'on peut citer le groupe de travail conjoint Gouvernement-ONU de la MONUSCO, ainsi que le forum de coordination de haut niveau et la Commission mixte de suivi et d'évaluation reconstituée mis en place par la MINUSS. Voir *Action pour le maintien de la paix+ (5^e rapport d'étape, septembre 2024)*, p. 16 et 17, <https://peacekeeping.un.org/en/a4p-fifth-progress-report> (uniquement en anglais).

renforcent leur légitimité, leur efficacité et leur capacité à dialoguer avec les acteurs locaux et nationaux sur des aspects essentiels de leurs mandats. Lorsqu'une demande ne peut être satisfaite, les missions doivent en expliquer les raisons, avec la sensibilité requise au contexte et à la culture locale.

Bien entendu, l'ampleur des appuis que les missions peuvent fournir varie considérablement selon le contexte, les mandats et les ressources disponibles, mais privilégier les actions bénéficiant directement aux populations locales doit constituer un objectif primordial. Ces actions peuvent porter sur la protection proactive des civils quand le mandat le prévoit; l'utilisation des moyens du génie d'une mission pour réparer des infrastructures essentielles; ou la mise à disposition de ses installations médicales pour offrir des soins, et de ses moyens aériens pour faciliter le transport d'acteurs locaux et de citoyens ordinaires. Les missions peuvent également donner priorité à des fournisseurs locaux et régionaux dans l'achat des biens et services dont elles ont besoin; soutenir des solutions énergétiques durables; ou utiliser les ressources allouées aux activités programmatiques et aux projets à effet rapide, ainsi que des fonds d'affectation spéciale, pour répondre à des besoins urgents et créer des emplois locaux¹³¹.

L'augmentation des financements programmatiques et des ressources pour les projets à effet rapide constitue une nécessité dans certains contextes. De telles ressources, en raison de leur prévisibilité, permettraient aux missions de renforcer leur contribution à la consolidation de la paix, en complément aux efforts de relèvement et de développement menés par les gouvernements nationaux, avec l'appui des partenaires de développement, y compris les équipes de pays des Nations Unies et les institutions financières internationales¹³². Le Fonds pour la consolidation de la paix pourrait également constituer une source importante de financement ainsi qu'un vecteur efficace d'intégration. Les équipes de pays

et les missions devraient assurer le plus haut niveau possible de complémentarité et de coordination entre les différents acteurs et sources de financement, notamment par le biais de plans-cadres de coopération pour le développement durable. Dans certains cas, la création d'une structure dédiée à la liaison avec les institutions financières internationales pourrait être envisagée¹³³.

Appui régional

Les perspectives d'aboutissement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont plus élevées lorsque, en plus du soutien du Conseil de sécurité et des populations hôtes, ces opérations reçoivent également celui des États voisins et des organisations régionales compétentes. Pour ces acteurs, les enjeux sont considérables : premiers à tirer profit du succès des missions, ils sont aussi les plus durement touchés par leur échec. Par ailleurs, dans bien de cas, ces acteurs régionaux pilotent les processus politiques soutenus par les missions onusiennes et fournissent un nombre croissant de Casques bleus¹³⁴. En résumé, l'ONU et les acteurs régionaux ont un intérêt commun à ce que les opérations de maintien de la paix portent leurs fruits.

Dès lors, l'enjeu stratégique est de transformer cette convergence d'intérêts en actions tangibles qui la renforcent. Deux mesures pourraient s'avérer utiles à cet égard. Premièrement, l'ONU peut renforcer davantage son partenariat avec les acteurs régionaux, s'appuyant à cette fin sur les avancées déjà réalisées en ce domaine : l'Organisation peut créer des synergies plus fortes entre ses efforts et ceux des acteurs régionaux, qu'elle doit, par ailleurs, tenir constamment informés des activités de ses missions et des difficultés qu'elles rencontrent, politiques comme opérationnelles. Ce faisant, l'objectif est d'amener ces acteurs à s'investir pleinement dans la réussite des missions onusiennes et à considérer celles-ci comme vitales pour leur région. Si cet objectif est atteint, les partenaires régionaux seront plus enclins à activement

131 Par exemple, les programmes de lutte contre la violence communautaire constituent un outil important, souple et dynamique, qui peut créer des possibilités d'emploi et de formation pour les jeunes dans les zones à haut risque.

132 S'agissant de pérenniser la paix, les activités des missions, de même que celles des équipes de pays des Nations Unies, relèvent du « Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable », qui est signé conjointement par le coordonnateur résident et le gouvernement hôte et sert de cadre stratégique commun pour les activités du système des Nations Unies visant à favoriser une paix pérenne (conformément à la Politique d'évaluation et de planification intégrées, telle que révisée en 2023).

133 Ce mécanisme a été recommandé à l'issue de l'examen stratégique indépendant de la MINUSCA mené de mars à juin 2024.

134 Voir Paul D. Williams et Thong Nguyen, *Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990-2017* (International Peace Institute, 2018), <https://www.ipinst.org/2018/04/neighborhood-dynamics-in-un-peacekeeping-operations>.

soutenir les missions lorsqu'elles sont confrontées à des défis pratiques (y compris ceux liés à la liberté de mouvement), à intensifier leurs efforts auprès des pays hôtes et autres parties prenantes pour faciliter l'exécution de tous les aspects du mandat, à mobiliser les instruments normatifs et politiques qui sont les leurs pour assurer une plus grande synergie avec les Nations Unies, et à résister aux demandes prématurées de retrait des missions ou de réduction de leurs effectifs. Deuxièmement, les acteurs régionaux eux-mêmes peuvent jouer un rôle crucial pour promouvoir une unité d'objectifs et d'action au niveau du Conseil de sécurité ainsi que l'adhésion de l'État hôte à la mise en œuvre du mandat. Leur mobilisation en faveur d'une ligne de conduite claire a un impact indéniable sur les délibérations du Conseil, ainsi que sur le degré de cohésion et les décisions de cet organe.

Objectifs réalisables, ressources adéquates et attentes réalistes

Les missions de maintien de la paix sont vouées à l'échec dès le départ si leurs objectifs sont irréalisables et leurs ressources et capacités insuffisantes. Tout décalage majeur entre les capacités et les attentes compromet leur action. Pour éviter cet écueil, le Secrétariat doit « présenter [au Conseil] des évaluations régulières et franches ainsi que des recommandations réalistes de la plus haute qualité afin de faciliter la prise de décisions¹³⁵ ».

Cependant, même lorsque les mandats ne sont pas démesurément ambitieux et que les ressources ne constituent pas un obstacle majeur, il est essentiel que les principales parties prenantes (locales et internationales) gardent une vision réaliste de ce que peuvent accomplir les opérations de paix, du temps nécessaire à l'établissement de la paix, et des conditions de réussite. Une communication renforcée et régulière s'impose entre l'ONU et ses missions, les parties en conflit, les populations locales et les acteurs internationaux pour bien définir les possibilités et les limites des opérations de maintien de la paix. Les objectifs à long terme de consolidation et de pérennisation de la paix doivent aussi être pris en compte dès la conception des mandats, en assurant à la fois une collaboration étroite avec les équipes de pays des Nations Unies et une utilisation optimale des ressources

programmatisées de consolidation de la paix disponibles au sein ou en dehors des missions.

Engagement et connaissances locales

La force de travail des opérations de maintien de la paix des Nations Unies doit être composée de personnes engagées en faveur de la construction de la paix entre parties en conflit et, plus généralement, auprès des communautés affectées. Le maintien de la paix n'est pas un travail ordinaire : il exige, de la part de ceux et de celles qui le mettent en action, détermination, persévérance dans l'effort, prise de risques, et un profond attachement au sort des populations locales et des pays où ils sont déployés. Au cours des dernières décennies, c'est au niveau local, loin des capitales, là où les populations sont les plus marginalisées et ont le plus besoin d'aide, que les opérations de maintien de la paix ont souvent eu le plus d'impact.

La plupart des modèles de maintien de la paix gagneraient à évoluer plus résolument vers des approches centrées sur les populations, qui mobilisent les communautés pour bâtir la confiance et créer un espace propice aux solutions politiques, plutôt que de simplement recueillir des informations et de tenter d'imposer des solutions verticales. Une telle approche exige une professionnalisation plus poussée et à tous les niveaux du dialogue avec les populations, ainsi qu'une compréhension plus fine des priorités, préoccupations et attentes spécifiques à chaque communauté, en tenant compte du genre, de l'âge et d'autres marqueurs identitaires. Les échanges transparents et réciproques avec les acteurs locaux doivent devenir la norme pour établir la confiance et créer un environnement propice à une collaboration constructive.

Bien que les membres du personnel de maintien de la paix soient, dans leur grande majorité, profondément attachés aux populations qu'ils servent, la rigidité du cadre traditionnel de gestion des ressources humaines peut conduire certains d'entre eux à rester pendant des années dans des lieux d'affectation difficiles, créant cynisme, complaisance et lassitude, au détriment de l'exécution du mandat. À l'instar des nouveaux modèles de maintien de

135 Rapport du Secrétaire général, *Résultats d'ensemble des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, S/2023/646, 1^{er} septembre 2023, par. 75.

la paix, qui doivent gagner en agilité, mobilité et souplesse, la force de travail de l'ONU doit, elle aussi, évoluer. L'Organisation doit repenser cette question dans une perspective plus stratégique. Par ailleurs, dans la mesure du possible et sans compromettre leur impartialité, les missions devraient davantage s'appuyer sur le personnel local en raison de son expertise et de sa connaissance du contexte politique et autre. Cette pratique a déjà cours dans certaines missions et certains domaines – les affaires civiles, notamment – mais reste à généraliser.

Capacité d'adaptation

Face à des environnements imprévisibles et complexes, la capacité des missions des Nations Unies à s'adapter rapidement à des changements de circonstances et à saisir les opportunités dès qu'elles se présentent sera déterminante. Cette capacité d'adaptation sera renforcée si les missions se dotent de processus et d'outils leur permettant de produire régulièrement des informations et des analyses sur leurs activités pour déterminer celles qui ont un impact positif et celles qui s'avèrent plus problématiques. Les missions doivent également pouvoir s'appuyer sur des données concrètes pour adapter en continu leurs stratégies et leurs opérations. Comme souligné plus haut, cela suppose une planification opérationnelle intégrée plus robuste au niveau de leurs quartiers généraux et de leurs secteurs/bureaux régionaux. Dans ce contexte, il convient de prêter une plus grande attention aux outils qui améliorent la compréhension des réalités du terrain et permettent aux missions d'analyser leurs activités, notamment le Système intégré de planification et d'évaluation de la performance (CPAS) et les systèmes d'appréciation des situations¹³⁶. Il serait en outre judicieux d'établir, dans un emplacement central, idéalement à proximité des missions, une « cellule de fusion » pour les Nations Unies rassemblant des experts en données.

Dans le même temps, la rigidité de certains des cadres réglementaires de l'ONU, notamment en matière de ressources humaines, limite la capacité d'adaptation des missions à l'évolution des besoins. Les facteurs budgétaires peuvent également avoir une incidence considérable sur l'exécution des mandats et le degré de flexibilité

des missions. Ainsi, toute augmentation des coûts du personnel civil (international et national) survenant en cours d'exercice budgétaire doit être couverte par les missions elles-mêmes. De plus, face aux problèmes de liquidité, le Secrétariat de l'Organisation a reçu pour instruction d'utiliser en priorité le Fonds de réserve pour le maintien de la paix (150 millions de dollars) pour les prêts aux missions. Le solde du Fonds a ainsi été réduit à environ 40 millions de dollars, ce qui limite la possibilité de lancer de nouvelles opérations ou d'élargir les mandats existants, lorsque cela est nécessaire.

Performance

L'ONU a réalisé des progrès significatifs dans la définition de normes de performance pour les membres de son personnel, leur formation et leur équipement, ainsi que dans la mise en place de mesures incitatives pour récompenser l'excellence¹³⁷. Les performances des chefs de mission, du personnel et des unités en uniforme ainsi que du personnel civil doivent toutes faire l'objet d'évaluations plus rigoureuses. Pour être utiles (et équitables), celles-ci doivent reposer sur des critères clairs et être directement liées aux tâches mandatées. L'évaluation des chefs de mission doit porter aussi bien sur leurs performances propres que sur leur capacité à créer un environnement de travail valorisant pour leurs subordonnés. Au niveau des missions, des discussions régulières et coordonnées sur la performance devraient être organisées pour tous les contingents et autres personnels en uniforme et pour les sections civiles, afin de permettre aux responsables concernés d'identifier les performances exceptionnelles et de prendre des mesures correctives lorsque des insuffisances sont constatées. L'outil d'évaluation des unités militaires, actuellement en cours de révision, doit être finalisé au plus tôt et déployé pour permettre une évaluation adéquate des aspects clés de l'efficacité opérationnelle, notamment l'état d'esprit et la posture.

En cas de performance insuffisante, l'ONU et les États Membres doivent disposer de mécanismes intégrés d'évaluation et de retour d'information reposant sur des critères fiables, pour permettre aux individus ou unités concernés de s'améliorer. Si, malgré les mesures

¹³⁶ <https://peacekeeping.un.org/fr/cpas>.

¹³⁷ Voir la résolution 2436 (2018) du Conseil de sécurité.

correctives, les performances demeurent inadéquates, les unités et personnels concernés doivent être relevés de leurs fonctions. S'agissant plus spécifiquement des unités dont les performances sont insuffisantes, une action rapide s'impose, du fait des risques qu'elles font peser sur l'exécution des mandats et du fardeau que représente leur financement continu par des missions à court de ressources. Des améliorations supplémentaires doivent être apportées à différents niveaux concernant les évaluations de performance et les décisions y relatives, qu'il s'agisse de renforcer les capacités d'évaluation dans les états-majors des forces militaires, d'adopter des mécanismes plus efficaces pour traiter les cas de performance insuffisante des membres du personnel civil, ou d'imprimer plus d'efficacité et de rapidité à la prise de décision au niveau du Siège pour remédier aux problèmes de performance graves.

Conduite et établissement des responsabilités

Tous les modèles de maintien de la paix doivent prévoir un cadre robuste visant à prévenir les écarts de conduite, à garantir que leurs auteurs répondent de leurs actes et à apporter un soutien aux victimes. Lorsque des Casques bleus enfreignent les normes de conduite des Nations Unies, les préjudices qu'ils causent se répercutent sur les victimes et sur les communautés locales ainsi que sur la réputation de l'ONU et des États Membres concernés, compromettant à terme l'exécution du mandat. Ce constat vaut pour les directions des missions. Aussi, lorsque la conduite et les performances de responsables de mission risquent de compromettre l'exécution du mandat ou de mettre les Casques bleus en danger, le Siège doit agir avec célérité et efficacité.

Les missions des Nations Unies doivent donc être dotées de services de déontologie et de discipline aux ressources suffisantes. L'allocation de ces ressources doit s'inscrire dans un processus de planification intégré, fondé sur une évaluation des risques inhérents d'écarts de conduite. Les missions doivent gérer ces risques, notamment en actualisant régulièrement, selon la situation, les principaux outils de gestion dont elles disposent, et tenir le Conseil de sécurité constamment informé. Les fonctions de déontologie et de discipline conservent toute leur importance pendant la transition d'une opération de maintien de la paix, car les cas d'écarts de

conduite, particulièrement ceux liés à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, exigent un suivi des dossiers et un soutien aux victimes longtemps après les faits signalés (voir ci-dessous). Ces fonctions doivent être préservées et financées jusqu'à la clôture complète des missions, à l'instar de ce que l'ONU fait pour le stress post-traumatique. Selon la modalité retenue, il peut également être nécessaire d'évaluer les risques liés à l'appui que le Secrétariat pourrait apporter à des missions autorisées par les Nations Unies. La vaste expérience acquise par l'ONU dans la gestion des risques d'écarts de conduite représente une ressource essentielle pour les partenaires soucieux de faire respecter les normes de conduite et d'établir la responsabilité effective de leurs soldats de la paix, notamment dans les situations de déploiements parallèles ou conjoints.

Gestion efficace des transitions

Le retrait d'une mission de maintien de la paix ou la reconfiguration de la présence des Nations Unies peut constituer un moment décisif dans le cheminement d'un pays vers la paix et le développement. Ces transitions offrent au système onusien l'occasion d'adapter sa stratégie, ses priorités, son financement et son empreinte en fonction des réalités changeantes du terrain. Pour qu'une transition soit réussie, elle doit s'appuyer sur le soutien du gouvernement hôte, des principales parties au conflit, du coordonnateur résident des Nations Unies et de l'équipe de pays, ainsi que sur celui des acteurs régionaux concernés. Ces processus exigent également une planification stratégique en amont, intégrant les activités de tous les acteurs onusiens. Les transitions devraient viser à préserver les effets positifs et l'héritage des missions, ainsi qu'à renforcer les perspectives de développement national à long terme, avec le soutien des bureaux des coordonnateurs résidents et des équipes de pays, étant entendu que ces entités doivent être dotées de ressources suffisantes.

Mais les transitions peuvent également comporter des risques, que le Conseil de sécurité doit reconnaître et gérer en manifestant un soutien politique indéfectible aux missions onusiennes concernées. Ces risques peuvent être aussi atténués par : le renforcement des capacités nationales, en particulier dans les domaines qui seront transférés au pays hôte après le retrait d'une mission ; un dialogue soutenu avec les communautés locales,

afin que leurs attentes soient alignées sur les réalités ; et une utilisation stratégique des capacités et ressources (sous-) régionales existantes. Les membres du Conseil doivent également veiller à ce que les mandats incluant des stratégies de transition rapide et des plans d'urgence prennent en compte la capacité d'ensemble des Nations Unies sur le terrain, et assurer l'allocation de ressources suffisantes, provenant du budget statutaire, pour la mise en œuvre de la transition. Pour les transitions impliquant des missions non onusiennes, l'établissement de partenariats solides et de mécanismes efficaces conjoints de prise de décision constitue un impératif. Enfin, l'ONU doit repenser la liquidation des missions, qui va bien au-delà des seuls aspects logistiques. Comme indiqué plus haut, elle soulève des questions qui exigent attention et financement bien après le départ du dernier Casque bleu et de son équipement.

8. Conclusion

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne sont pas seulement le symbole le plus reconnaissable de l'Organisation, mais aussi l'un de ses instruments les plus performants. La présente étude confirme que le maintien de la paix constitue un outil multilatéral polyvalent et efficace, au rapport coût-efficacité avéré, permettant de prévenir les conflits armés et autres crises qui menacent la paix et la sécurité internationales et d'en atténuer les conséquences négatives. En résumé, le maintien de la paix représente un investissement judicieux. Aussi est-il essentiel que le Conseil de sécurité et les autres acteurs concernés apportent le soutien politique et les ressources financières nécessaires à la bonne conduite de cette entreprise. L'enjeu est de taille : il y va de la crédibilité du Conseil comme du sort des pays et des populations qui subiront le plus durement les conséquences des conflits et des crises à venir.

Pour conserver sa pertinence, le maintien de la paix doit continuer d'évoluer et de s'adapter, comme il l'a au demeurant toujours fait jusqu'ici. L'ONU devrait y contribuer en rationalisant ses processus et en renforçant ses capacités de planification. L'adoption d'une approche modulaire, fondée sur les modèles présentés ici (et éventuellement sur des modèles supplémentaires), permettrait de poursuivre cette adaptation à des réalités en changement constant. De cette analyse se dégagent quatre conclusions.

Premièrement, il existe un lien étroit entre le maintien de la paix, l'action globale de prévention des conflits et de consolidation de la paix ainsi que le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Dans *Le Nouvel Agenda pour la paix*, le Secrétaire général a appelé les États Membres à dépasser les déclarations d'intention et à investir, politiquement et financièrement, dans la prévention¹³⁸. Investir dans le maintien de la paix et dans les capacités mises en évidence dans cette étude est l'une des réponses possibles à cet appel. Le lien entre le maintien de la paix et la prévention pourrait être renforcé par l'identification d'opportunités de déploiements

préventifs ou d'autres missions servant la cause de la prévention, et par le soutien continu aux capacités et aux missions qui empêchent la résurgence de conflits latents. Les missions de maintien de la paix comptent également parmi les principaux acteurs de la consolidation de la paix au sein du système des Nations Unies. L'examen à venir de l'architecture de consolidation de la paix de l'ONU constitue une occasion privilégiée de renforcer davantage l'efficacité des missions et de leurs partenaires en ce domaine, ainsi que leurs liens avec la Commission de consolidation de la paix et son Fonds éponyme.

Deuxièmement, le monde est confronté, dans le domaine de la paix et de la sécurité, à des défis de plus en plus complexes, qui appellent une action multilatérale inclusive, efficace et sous-tendue par des principes. L'entreprise de maintien de la paix peut aider à galvaniser cette action. L'expérience a démontré sa capacité à rassembler un large éventail d'acteurs au sein d'instances multilatérales officielles, notamment le Comité des 34, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et les processus ministériels sur le maintien de la paix des Nations Unies, ainsi que dans le cadre de réseaux transnationaux établis de longue date, tels que l'Association internationale des centres de formation au maintien de la paix et le Forum international sur les défis des opérations de paix (*International Forum for the Challenges of Peace Operations*)¹³⁹. Alors que les rivalités géopolitiques et autres aggravent les divisions internationales dans de nombreux domaines, un engagement commun en faveur du maintien de la paix continue de rallier de nombreux acteurs de tous les horizons, à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies. L'opportunité qu'offre le maintien de la paix pour aider à atténuer ces difficultés, voire les surmonter, dans la quête de la paix doit être saisie et pleinement exploitée.

Troisièmement, malgré l'accent mis dans le discours public sur les limites et les faiblesses du maintien de la paix, il est indéniable que la situation de nombreux pays

138 *Le Nouvel Agenda pour la paix*, p. 12.

139 Voir <https://www.iaptc.org> (uniquement en anglais) et <https://challengesforum.org/fr/a-propos/un-projet-pour-la-paix/>.

s'est améliorée grâce à l'action de missions de paix. Les recherches indépendantes citées dans cette étude montrent qu'à travers les Amériques, l'Europe, l'Asie et l'Afrique, plusieurs pays et populations connaissent aujourd'hui une stabilité et une prospérité accrues parce que, dans une large mesure, ils ont fait appel aux forces de maintien de la paix des Nations Unies pour les aider à construire un ordre politique plus pacifique.

Enfin, si le maintien de la paix s'avère le plus souvent efficace, il ne constitue pas pour autant une baguette magique. Sans un véritable engagement des parties en faveur de la paix, aucune mission des Nations Unies ne pourra mettre un terme à un conflit. Nous formons l'espoir que cette étude contribuera à persuader les acteurs impliqués dans des conflits que leur participation à une action multilatérale dans le cadre des Nations Unies constitue un moyen efficace de parvenir à une paix durable.

Liste des sigles et acronymes

AETNU	Autorité exécutive temporaire des Nations Unies (pour l'administration de la Nouvelle-Guinée occidentale)
ALPC	Armes légères et de petit calibre
AMIB	Mission africaine au Burundi
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
ATNUSO	Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental
ATNUTO	Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
BANUS	Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie
BINUCSIL	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone
BINUGBIS	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau
BLT	Bureau de lutte contre le terrorisme
C34	Comité spécial des opérations de maintien de la paix ; Comité des 34
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CICIG	Commission internationale contre l'impunité au Guatemala
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPAS	Système complet de planification et d'évaluation de la performance
DDR	désarmement, démobilisation et réintégration
DIDH	Droit international des droits humains
DIH	Droit international humanitaire
DOMREP	Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine
DPPA	Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (ONU)
EACRF	Force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est
ECOMIL	Mission de la CEDEAO au Libéria
ECOMOG	Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
EUFOR	force militaire de l'Union européenne
GANUPT	Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (Namibie)
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
KFOR	Force internationale de sécurité au Kosovo
MANUTO	Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental
MDMH	mésinformation, désinformation, malinformation et discours de haine
MICIVIH	Mission civile internationale en Haïti

MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (Soudan)
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
MINUATS	Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan
MINUBH	Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine
MINUEE	Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée
MINUGUA	Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala
MINUHA	Mission des Nations Unies en Haïti
MINUJUSTH	Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti
MINUK	Mission (d'administration intérimaire) des Nations Unies au Kosovo
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUNEP	Mission des Nations Unies au Népal
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MINUT	Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine
MISMA	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
MONUA	Mission d'observation des Nations Unies en Angola
MONUAS	Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUG	Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie
MONUL	Mission d'observation des Nations Unies au Libéria
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MONUSIL	Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone
MONUT	Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan
MUAS	Mission de l'Union africaine au Soudan
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
OEA	Organisation des États américains
OLMEE	Mission de liaison de l'Organisation de l'unité africaine en Éthiopie et en Érythrée

OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUCA	Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUMOZ	Opération des Nations Unies au Mozambique
ONUSAL	Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve
ONUVER	Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du référendum en Erythrée
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RDC	République démocratique du Congo
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAMIDRC	Mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe en République démocratique du Congo
SFOR	Force de stabilisation (dirigée par l'OTAN) en Bosnie
SNA	Armée nationale somalienne
UE	Union européenne
UNAVEM	Mission de vérification des Nations Unies en Angola
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan
VSLC	violence(s) sexuelle(s) liée(s) aux conflits

Notes

- i Il est ressorti des simulations conduites qu'un investissement de 200 milliards de dollars de la part des Nations Unies entre 2001 et 2013 dans des opérations de maintien de la paix dotées de mandats robustes aurait permis de réduire les conflits armés majeurs de deux tiers par rapport à un scénario n'incluant pas ces opérations, ainsi que de préserver 150 000 vies. Håvard Hegre, Lisa Hultman, Håvard Mokleiv Nygård, « Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations », *The Journal of Politics*, 81:1 (2019) : p. 215-232, <https://doi.org/10.1086/700203>.
- ii Lise M. Howard, *Power in Peacekeeping* (Cambridge University Press, 2019), p. 8, <https://doi.org/10.1017/9781108557689>. Les missions ayant atteint leurs objectifs étaient le GANUPT, l'APRONUC, l'ONUMOZ, l'ONUSAL, la MINUGUA, l'ATNUSO, l'ATNUTO, la MINUSIL, l'ONUB, la MINUT, l'ONUCI et la MINUL; les autres étaient l'ONUC, l'ONUSOM 2, l'UNAVEM 2, la MINUAR, la FORPRONU et la MINUSTAH.
- iii Il s'agit d'un résumé de neuf études quantitatives qui figure dans l'article de Barbara F. Walter, Lise M. Howard, V. Page Fortna, « The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace », *British Journal of Political Science*, 51:4 (2021) : p. 1705-1722. <https://doi.org/10.1017/S000712342000023X>.
- iv Kyle Beardsley et Kristian Gleditsch, « Peacekeeping as conflict containment », *International Studies Review*, 17:1 (2015) : p. 67-89, <https://doi.org/10.1111/misr.12205>.
- v Kyle Beardsley, « Peacekeeping and the contagion of armed conflict », *The Journal of Politics*, 73:4 (2011) : p. 1051-1064, <https://doi.org/10.1017/S0022381611000764>.
- vi Andrea Ruggieri, Hans Dorussen, Theodora-Ismene Gizelis, « On the Frontline Every Day ? Subnational Deployment of United Nations Peacekeepers », *British Journal of Political Science*, 48:4 (2018) : p. 1005-1025, <https://doi.org/10.1017/S000712341600017X>.
- vii Jacob Kathman et Michelle Benson, « Cut Short ? United Nations Peacekeeping and Civil War Duration to Negotiated Settlements », *Journal of Conflict resolution*, 63:7 (2019) : p. 1601-1629. <https://doi.org/10.1177/0022002718817104>.
- viii Andrea Ruggeri, Hans Dorussen, Theodora-Ismene Gizelis, « Winning the Peace Locally : UN Peacekeeping and Local Conflict », *International Organization*, 71:1 (2017) : p. 163-185, <https://doi.org/10.1017/S0020818316000333>.
- ix Lisa Hultman, Jacob D. Kathman, Megan Shannon, *Peacekeeping in the midst of war* (Oxford University Press, 2019), p.53 et 177, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198845577.001.0001> et Andrea Ruggeri, Hans Dorussen, Theodora-Ismene Gizelis, « Winning the Peace Locally : UN Peacekeeping and Local Conflict », *International Organization*, 71:1 (2017) : p. 163-185. <https://doi.org/10.1017/S0020818316000333>.
- x Darya Pushkina, Markus B. Siewert, Stefan Wolff, « Mission impossible ? UN military peacekeeping operations in civil wars », *European Journal of International Relations*, 28:1 (2022) : p. 158-186, <https://doi.org/10.1177/13540661211046602>.
- xi Stian Kjeksrud, « Finding the Utility of Force to Protect Civilians from Violence », *Civil Wars*, 26:1 (2024) : p. 41-73, <https://doi.org/10.1080/13698249.2023.2222058>.

- xii Felix Haass et Nadine Ansorg, « Better peacekeepers, better protection ? Troop quality of United Nations peace operations and violence against civilians », *Journal of Peace Research*, 55:6 (2018) : p. 742-758, <https://doi.org/10.1177/0022343318785419>.
- xiii Hanne Fjelde, Lisa Hultman, Desirée Nilsson, « Protection Through Presence : UN Peacekeeping and the Costs of Targeting Civilians », *International Organization*, 73:1 (2019) : p. 103-131, <https://doi.org/10.1017/S0020818318000346>.
- xiv Anup Phayal et Brandon C. Prins, « Deploying to Protect : The Effect of Military Peacekeeping Deployments on Violence Against Civilians », *International Peacekeeping*, 27:2 (2020) : p. 311-336, <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1660166>; Anup Phayal, « UN Troop Deployment and Preventing Violence Against Civilians in Darfur », *International Interactions*, 45:5 (2019) : p. 757-780, <https://doi.org/10.1080/03050629.2019.1593161>; Bryce W. Reeder, Michael Hendricks, Edward Goldring, « All Peacekeeping is Local : Measuring Subnational Variation in Peacekeeping Effectiveness », *International Studies Quarterly*, 66:2 (2022) : sqac010, <https://doi.org/10.1093/isq/sqac010>.
- xv Andrew Levin, « The composition of UN peacekeeping operations and aid worker security », *Journal of Peace Research*, 2 mai 2023, <https://doi.org/10.1177/00223433231159186> et Allard Duursma, Larissa Fast, Róisín Read, « Blurred Lines of Spatial Clustering ? Assessing the Association between Peacekeeping Presence and Attacks against Humanitarians in Darfur », *Journal of International Peacekeeping*, 25:4 (2023) : p. 363-387, <https://doi.org/10.1163/18754112-25040003>.
- xvi Bryce W. Reeder et Rachel Dicke, « Peacekeeping Deployments, Intragroup Cohesion, and the Use of Sexual Violence by Armed Non-State Groups », *International Peacekeeping*, 30:2 (2023) : p. 230-258, <https://doi.org/10.1080/13533312.2023.2196411>.
- xvii Corinne Bara, « Shifting targets : the effect of peacekeeping on postwar violence », *European Journal of International Relations*, 26:4 (2010) : p. 979-1003, <https://doi.org/10.1177/1354066120902503> et Robert Blair, « UN Peacekeeping the Rule of Law », *American Political Science Review*, 115:1 (2021) : p. 51-68, <https://doi.org/10.1017/S0003055420000738>.
- xviii Jessica Di Salvatore, « Peacekeepers against Criminal Violence – Unintended Effects of Peacekeeping Operations ? », *American Journal of Political Science*, 63:4 (2019) : p. 840-858, <https://doi.org/10.1111/ajps.12451>.
- xix Stefano Costalli et al., « Do UN peace operations help forcibly displaced people ? », *Journal of Peace Research*, 20 septembre 2023, <https://doi.org/10.1177/00223433231186448>.
- xx Kyle Beardsley, David E. Cunningham, Peter B. White, « Mediation, Peacekeeping, and the Severity of Civil War », *Journal of Conflict resolution*, 63:7 (2019) : p. 1682-1709, <https://doi.org/10.1177/0022002718817092>.
- xxi Govinda Clayton et Han Dorussen, « The effectiveness of mediation and peacekeeping for ending conflict », *Journal of Peace Research*, 59:2 (2022) : p. 150-165, <https://doi.org/10.1177/0022343321990076>.
- xxii Maurice P. Schumann et Corinne Bara, « A New Era : Power in Partnership Peacekeeping », *International Studies Quarterly*, 67:3 (2023) : squad037, <https://doi.org/10.1093/isq/squad037>.

- xxiii Shannon Lindsey Blanton, Dursun Peksen, Robert Blanton, « The Impact of Peacekeeping Missions on Women's Empowerment », *Political Research Quarterly*, 76:4 (2023) : p. 1872-1887, <https://doi.org/10.1177/10659129231181594>.
- xxiv Theodora-Ismene Gizelis et Xun Cao, « A security dividend : Peacekeeping and maternal health outcomes and access », *Journal of Peace Research*, 58:2 (2021) : p. 263-278, <https://doi.org/10.1177/0022343320917198>.
- xxv Lars Jensen, *Foreign Direct Investment And Growth In Fragile And Conflict-Affected Countries* (PNUD, 11 septembre 2020), <https://www.undp.org/library/dfs-foreign-direct-investment-and-growth-fragile-and-conflict-affected-countries>.
- xxvi Bernd Beber et al., « The Promise and Peril of Peacekeeping Economies », *International Studies Quarterly*, 63:2 (2019) : p. 364-379, <https://doi.org/10.1093/isq/sqz012>.
- xxvii Vincenzo Bove, Jessica Di Salvatore, Leandro Elia, « UN Peacekeeping and Households' Well-Being in Civil Wars », *American Journal of Political Science*, 66:2 (2022) : p. 402-417, <https://doi.org/10.1111/ajps.12644>.
- xxviii Robert A. Blair, Jessica Di Salvatore, Hannah M. Smidt, « UN Peacekeeping and Democratization in Conflict-Affected Countries », *American Political Science Review*, 117:4 (2023) : p. 1308-1326, <https://doi.org/10.1017/S0003055422001319>.
- xxix Susanna P. Campbell et Jessica Di Salvatore, « Keeping or Building Peace ? UN Peace Operations beyond the Security Dilemma », *American Journal of Political Science*, 25 juillet 2023, <https://doi.org/10.1111/ajps.12797>.
- xxx Hannah Smidt, « Keeping electoral peace? Activities of United Nations peacekeeping operations and their effects on election-related violence », *Conflict Management and Peace Science*, 38:5 (2021) : p. 580-604, <https://doi.org/10.1177/0738894220960041>.
- xxxi Zorzeta Bakaki et Tobias Böhmelt, « Can UN Peacekeeping Promote Environmental Quality ? », *International Studies Quarterly*, 65:4 (2021) : p. 881-890, <https://doi.org/10.1093/isq/sqab051>.
- xxxi Eugene Chen, Flora McCrone, David Mozersky, *Renewable Energy and the United Nations: A Green Spark for Peace in South Sudan* (Stimson Center, février 2023), <https://www.stimson.org/2023/renewable-energy-and-the-united-nations-a-green-spark-for-peace-in-south-sudan/>.
- xxxiii Margherita Belgioioso, Jessica Di Salvatore, Jonathan Pinckney, « Tangled up in Blue : The Effect of UN Peacekeeping on Nonviolent Protests in Post-Civil War Countries », *International Studies Quarterly*, 65:1 (2021): p. 1-15, <https://doi.org/10.1093/isq/sqaa015>.

