



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



L'équilibre entre standardisation et adaptations des opérations de paix

Comment éviter la surcharge des mandats ?

Professeure Aïcha Pemboura



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de la Confédération Suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Suisse.

Résumé exécutif

Aucune opération de maintien de la paix n'est efficace sans mandats clairs et hiérarchisés, adaptés aux réalités du terrain. Depuis la fin de la Guerre froide, les responsabilités des opérations de maintien de la paix des Nations Unies se sont progressivement étendues, intégrant des tâches sécuritaires, politiques, humanitaires et institutionnelles. Cette diversification, tout en répondant à la complexité croissante des conflits contemporains, a conduit à une surcharge de mandats, souvent due à des compromis politiques au sein du Conseil de sécurité. La multiplication d'objectifs hétérogènes, conjuguée à des ressources limitées, affaiblit l'efficacité opérationnelle des missions, dilue leurs priorités et compromet leur légitimité auprès des populations locales. Cet article analyse la tension entre la standardisation des mandats, nécessaire à la cohérence et à l'impartialité des opérations, et leur adaptation aux contextes locaux, essentielle à leur efficacité. Il examine d'abord les effets de la surcharge de mandats sur l'efficacité et la crédibilité des missions. Ensuite, il met en lumière les limites d'une standardisation rigide face à la diversité des dynamiques locales. Enfin, ce document expose les conditions d'un équilibre entre cadres normatifs communs et flexibilité opérationnelle, fondé sur la priorisation, la contextualisation et la primauté des considérations politiques. Ce rapport souligne que cet équilibre est essentiel à la crédibilité des Nations Unies sur le terrain et à l'acceptabilité des missions par les populations concernées. À la lumière de ces conclusions, plusieurs recommandations peuvent être formulées afin d'améliorer l'efficacité des opérations de paix :

1. Hiérarchiser les mandats
2. Co-concevoir les mandats avec les acteurs locaux
3. Adopter une approche flexible
4. Renforcer la coordination et la cohérence opérationnelle
5. Valoriser l'expertise et préparer le futur leadership
6. Aligner les ressources sur les mandats
7. Réaffirmer la primauté du politique

Remerciements

L'Observatoire Boutros-Ghali remercie le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) suisse pour le soutien apporté à ce travail, la professeure Aicha Pemboura pour la délivrance de cette note, ainsi que le professeur Emmanuel Klimis pour sa relecture. L'autrice adresse également ses remerciements aux enquêtées et enquêtés, dont les témoignages ont contribué à enrichir cette note de recherche.

Table des matières

Introduction.....	1
1 Des mandats de plus en plus surchargés.....	3
1.1 La multiplicité des tâches assignées aux missions de maintien de la paix	3
1.2 Les tâches : entre standardisation et nécessaire ajustement aux réalités locales	5
1.3 Les conséquences de la surcharge des mandats sur la performance des missions	7
2 Adapter les opérations de paix : entre cadres normatifs, attentes des acteurs et complexité du terrain.....	9
2.1 Trouver le juste équilibre entre exigences des parties prenantes et besoins des populations	9
2.2 Meilleure prise en compte des réalités locales et meilleure coordination entre composantes	10
2.3 Élaborer des mandats plus souples : entre cadres standardisés et flexibilité opérationnelle	12
Conclusion	14
Recommandations.....	15

Lexique

ACF	Action contre la faim
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPAS	Cadre de planification axé sur les résultats/ <i>Comprehensive Performance Assessment System</i>
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
FPU	Unités de police constituées
HIPPO	Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix/ <i>High-level Independent Panel on Peace Operations</i>
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique
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
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MSF	Médecins sans Frontières
NRC	Conseil norvégien pour les réfugiés/ <i>Norwegian refugee council</i>
OCHA	Office de coordination de l'aide humanitaire de l'ONU
OMP	Opération de maintien de la paix
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUST	Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve
OROLSI	Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité
RDC	République démocratique du Congo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Introduction

Souvent qualifiées d'«opérations du Chapitre six et demi », selon la célèbre formule du Secrétaire général Dag Hammarskjöld¹, les opérations de maintien de la paix (OMP) ne sont pas explicitement incluses dans la Charte des Nations unies. Elles opèrent dans un espace d'adaptation pragmatique entre les dispositions du Chapitre VI (règlement pacifique des différends) et du Chapitre VII (mesures coercitives). Depuis les premières missions de supervision du cessez-le-feu dans les années 1950, les opérations de maintien de la paix (OMP) ont connu une profonde transformation. Initialement fondées sur une approche relativement simple en trois volets : consentement des parties, impartialité et usage limité de la force, elles sont progressivement devenues plus complexes, reflétant l'évolution des conflits contemporains, marqués par la fragmentation des acteurs, la centralité des civils et la porosité des frontières². Chaque OMP est régie par un mandat, c'est-à-dire un cadre politique et opérationnel défini par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) par l'adoption d'une résolution. Ce mandat précise les objectifs, les tâches prioritaires, la durée et les ressources autorisées de la mission³.

Depuis la fin de la Guerre froide, les OMP des Nations unies ont évolué, passant de missions limitées à la surveillance du cessez-le-feu à des dispositifs multidimensionnels intégrant la sécurité, la gouvernance, les droits humains et le développement. Aujourd'hui, les mandats attribués aux OMP couvrent un spectre d'activités qui va bien au-delà de la surveillance militaire : protection des civils, soutien électoral, promotion des droits humains, réforme du secteur de la sécurité (RSS), désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), soutien à l'État de droit, égalité de genre, stabilisation politique et, parfois, coercition militaire⁴.

Cette diversification, bien qu'essentielle⁵, a conduit à une surcharge de mandats, soulevant la question centrale de l'équilibre entre leur standardisation dans le cadre onusien et leur adaptation aux réalités locales, afin d'éviter une dilution des priorités et de maintenir l'efficacité des missions.

Cette multiplication des mandats découle de l'évolution des conflits contemporains, désormais caractérisés par l'effondrement des États, les menaces asymétriques et la vulnérabilité accrue des populations civiles. Dans ce contexte, les opérations de maintien de la paix sont progressivement devenues des outils globaux, chargés simultanément de la sécurité, de la reconstruction institutionnelle et de la protection des droits humains. Autrement dit, l'élargissement de leurs missions résulte moins d'une ambition bureaucratique que d'une réponse politique à la complexité croissante des environnements dans lesquels elles opèrent.

À cet égard, l'expérience de l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), déployé dans tout le Moyen-Orient à partir de 1948, offre de précieux enseignements. Selon l'étude dirigée par Annika Hilding Norberg en collaboration avec Robert Mood et Apurba Kumar Bardalai⁶, l'un des facteurs clés de son succès a été un mandat réaliste, adapté aux ressources disponibles. Cela signifie que les opérations de paix ont intérêt à se fixer des objectifs prioritaires, hiérarchisés et spécifiques au contexte, plutôt que d'accumuler des tâches multiples et irréalisables. La portée du mandat doit donc rester cohérente avec les ressources humaines, financières et

¹ HAMMARSKJÖLD Dag, « [Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the United Nations Emergency Force \(UNEF\)](#) », *Organisation des Nations unies*, document A/3943, 9 octobre 1958.

² BELLAMY Alex et WILLIAMS Paul (Dirs.), *Understanding Peacekeeping (2^e édition)*, Polity Press, 2010.

³ « [Mandates and the legal basis for peacekeeping](#) », *United Nations Peacekeeping*, consulté le 9 décembre 2025.

⁴ BLAIR Robert, DI SALVATORE Jessica, and SMIDT Hannah, « [When Do UN Peacekeeping Operations Implement Their Mandates?](#) », *American Journal of Political Science*, vol. 66, n° 3, juillet 2022, pp. 664–680.

⁵ DE CONING Cedric, « [The Future of UN Peace Operations: Principled Adaptation through Phases of Contraction, Moderation, and Renewal](#) », *NUPI Blog*, 6 mars 2021.

⁶ HILDING NORDBERG Annika *et al.*, « [United Nations Truce Supervision Organization: Role, Relevance, Function, and Utility – Lessons for Future Peace Operations](#) », *NUPI*, 2024.

logistiques effectivement mobilisées, afin d'éviter une surcharge et un écart entre les attentes et les capacités réelles. Cette approche a démontré qu'une mission de maintien de la paix est plus efficace lorsqu'elle se fixe des objectifs limités et hiérarchisés, adaptés au contexte opérationnel. Cependant, il serait irréaliste de transposer directement la logique de 1948 au monde de l'après-Guerre froide, et encore moins à celui de l'après-2001. Le contexte géopolitique, la nature des conflits et les attentes normatives des OMP ont radicalement changé. Le maintien de la paix traditionnel, centré sur la neutralité et le contrôle des accords de cessez-le-feu entre États, a cédé la place à des opérations de paix complexes, engagées dans des environnements asymétriques où la frontière entre civils et combattants est floue. L'émergence du terrorisme transnational, la privatisation de la violence, les crises de gouvernance et les exigences de protection des droits humains ont conduit les Nations unies à élargir considérablement la portée de leurs mandats. Cette évolution a rendu essentielle une réflexion sur la personnalisation des missions, c'est-à-dire leur singularisation en réponse aux spécificités de leur contexte de déploiement, afin d'éviter que la standardisation doctrinale ne devienne un carcan bureaucratique. L'étendue des mandats doit donc rester cohérente avec les ressources humaines, financières et logistiques effectivement mobilisées, afin d'éviter une surcharge et un décalage entre les attentes et les capacités réelles. Plus que jamais, l'efficacité des opérations de maintien de la paix dépend de la priorisation, de la flexibilité opérationnelle et de la pertinence contextuelle des objectifs fixés. Ces transformations démontrent qu'un défi central se pose aujourd'hui : comment trouver un équilibre entre des règles communes, qui assurent la cohérence et la légitimité des missions onusiennes, et l'adaptation aux réalités propres à chaque contexte d'intervention ? C'est autour de cette tension entre standardisation et adaptation que se joue l'efficacité des mandats.

La standardisation des opérations de paix implique l'établissement de pratiques, de procédures et de cadres doctrinaux harmonisés. Il s'agit notamment d'homogénéiser les mandats, les règles d'engagement, les procédures opérationnelles normalisées, la formation et la logistique codifiées. Cette démarche vise à garantir la cohérence, l'interopérabilité, la responsabilisation et l'efficacité des missions, malgré leur nature multidimensionnelle ou multisectorielle. Cela comprend la diffusion de documents d'orientation, de manuels et de systèmes normalisés par exemple, les procédures de déploiement, la planification opérationnelle, les modules logistiques. La personnalisation implique par contre de prendre en compte le contexte local, d'adapter les interventions et d'impliquer les acteurs de terrain dans la conception des solutions. Elle permet ainsi de garantir que les politiques mises en œuvre répondent réellement aux besoins et produisent des effets durables sur les sociétés en conflit.

Il s'est dès lors posé le problème de trouver la meilleure manière de combiner ces exigences opposées sans sacrifier l'efficacité opérationnelle ni l'ancrage local. Cette évolution a suscité un débat croissant autour de la surcharge des mandats, en raison de l'accumulation de tâches hétérogènes imposées aux missions⁷. Si cet élargissement reflète une volonté de répondre à la complexité des crises, il soulève néanmoins des questions quant à l'efficacité et à la faisabilité des OMP. En effet, un mandat trop large peut entraîner une dispersion des ressources, des attentes irréalistes et, *in fine*, une perte de crédibilité auprès des populations locales⁸.

Une question centrale se pose donc : comment concilier la nécessaire standardisation des mandats des Nations unies avec leur adaptation aux contextes locaux, afin d'éviter leur surcharge et d'améliorer l'efficacité des opérations de paix ? Cette note soutient qu'au-delà du simple idéal, la recherche d'un équilibre entre standardisation et contextualisation constitue non seulement un objectif souhaitable, mais aussi une condition réaliste et nécessaire à la crédibilité et à la performance des opérations de paix contemporaines.

La réflexion s'appuie notamment sur des données recueillies entre juin et juillet 2025, au moyen de cinq entretiens téléphoniques avec trois commandants d'unités, un membre du personnel militaire et un ancien Représentant spécial du Secrétaire général. L'anonymat des personnes interrogées est

⁷ BLAIR Robert, DI SALVATORE Jessica, and SMIDT Hannah, *loc. cit.*

⁸ HOWARD Lise, *Power in Peacekeeping*, Cambridge University Press, 2019.

garanti. L'échantillon a été constitué de manière raisonnée, en sélectionnant des personnes capables, par leur expérience, d'apporter un éclairage pertinent sur la problématique étudiée. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette approche vise avant tout à nourrir la réflexion à partir des enseignements tirés de trois études de cas représentatives et contemporaines : Les cas de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA, depuis 2014), de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH, 2004-2017) et de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA, 2013-2023).

Cette étude s'articule en deux parties : la première (1) examine la surcharge croissante des mandats des opérations de paix, en analysant la multiplicité et la standardisation des tâches qui leur sont assignées (1.1 et 1.2), ainsi que leurs effets sur la performance et la légitimité des missions (1.3). La seconde (2) explore les voies d'adaptation des opérations de paix, en mettant l'accent sur la recherche d'un équilibre entre les attentes des acteurs et les besoins des populations (2.1), une meilleure contextualisation et coordination (2.2), ainsi que le développement de mandats plus flexibles (2.3), capables de concilier standardisation et flexibilité opérationnelle.

1 Des mandats de plus en plus surchargés

L'évolution des opérations de maintien de la paix s'est traduite par un élargissement progressif des responsabilités dévolues aux missions de l'Organisation des Nations unies (ONU), au risque de surcharger leurs mandats. Ce premier axe propose d'examiner cette dynamique en analysant d'abord la multiplicité des tâches désormais dévolues aux opérations (1.1), puis la tension entre standardisation institutionnelle et nécessaire adaptation aux contextes locaux (1.2), avant d'évaluer les conséquences de cette surcharge sur la performance et la légitimité des missions (1.3).

1.1 La multiplicité des tâches assignées aux missions de maintien de la paix

Depuis la fin de la Guerre froide, les OMP sont devenues plus diversifiées et plus complexes. Les missions ne se limitent plus à la surveillance du cessez-le-feu ou à l'observation militaire, mais englobent désormais un large éventail d'activités allant de la protection des civils à la reconstruction institutionnelle. L'éventail des tâches des opérations de paix de l'ONU s'est considérablement élargi pour inclure la prévention des conflits, l'accompagnement des transitions politiques vers la démocratie et le développement économique, la protection des civils, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, ainsi que l'aide à l'organisation d'élections. Ces mandats élargis semblent refléter la nature changeante des conflits et les nouvelles menaces à la paix et à la sécurité internationales⁹. C'est dans ce contexte que le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix, dont l'acronyme anglais est HIPPO (*High-level Independent Panel on Peace Operations*¹⁰), souligne que les missions de maintien de la paix ne sont plus de simples opérations d'interposition militaire. C'est-à-dire qu'elles ne se limitent plus à séparer les belligérants d'un conflit armé, mais englobent désormais des actions politiques, humanitaires et institutionnelles visant à reconstruire une paix durable. Elles sont devenues des plateformes multidimensionnelles combinant sécurité, diplomatie, droits humains, développement, gouvernance et partenariats. Cette multiplicité de tâches reflète la complexité des conflits contemporains et la nécessité d'une réponse globale, mais soulève également des questions quant à la clarté des mandats et aux ressources nécessaires à leur mise en œuvre¹¹.

⁹ « [Rapport du Groupe sur les opérations de paix de l'ONU \(Rapport Brahimi\)](#) », Organisation des Nations unies, A/55/305 (2000), 21 août 2000.

¹⁰ « [Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies "Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations"](#) », Organisation des Nations unies, A/70/95-S/2015/446(2015), 17 juin 2015.

¹¹ *Ibid.*

Cette surcharge renvoie à une trajectoire doctrinale où la standardisation a cherché à garantir la cohérence inter-missions (doctrines, entraînements, règles d'engagement), tout en projetant une ambition de neutralité et de légitimité universelles¹². Cependant, la standardisation des doctrines et des procédures montre vite ses limites lorsque le CSNU, par ajouts successifs, confie à des missions déjà centrées sur les urgences sécuritaires de nouvelles responsabilités en matière de consolidation de la paix, de gouvernance et de droits humains¹³. La littérature met ainsi en évidence une tension intrinsèque entre le désir d'interopérabilité et l'exigence d'adaptation contextuelle, tension qui se traduit par des « missions de maintien de la paix de type sapin de Noël ». La métaphore évoque la « guirlande » de missions de maintien de la paix dont le mandat est trop complexe ou dont les objectifs sont multiples, rendant leur mise en œuvre difficile, et c'est à cette surcharge mandataire qu'il convient de mettre fin. L'actuel Secrétaire général des Nations unies, António Guterres, a utilisé cette expression pour appeler à la fin des mandats trop lourds, comme ce fut le cas de la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS)¹⁴.

Pour mieux comprendre la nature de cette surcharge de travail, il est essentiel d'examiner la typologie des tâches qui composent actuellement les mandats des Nations unies. Les opérations de maintien de la paix s'articulent autour de trois grandes catégories : les tâches liées à la sécurité, notamment le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) et la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ; les tâches politiques, fondées sur les bons offices, la médiation et le soutien aux processus électoraux ; et les tâches de consolidation de la paix, qui englobent le renforcement de l'état de droit, la protection des droits humains et le soutien aux institutions judiciaires. Toutefois, cette structure ne doit pas occulter un défi majeur : la coexistence, parfois concurrente avec les interventions humanitaires menées sous la coordination de l'Office de coordination de l'aide humanitaire de l'ONU (OCHA), auxquelles participent notamment des ONG opérant dans les zones de conflit, telles que Médecins Sans Frontières (MSF), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Action contre la Faim (ACF) ou le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). Ce chevauchement des responsabilités, qui répond à des logiques opérationnelles et normatives distinctes, tend à accentuer le cloisonnement et soulève directement la question de la coordination et de l'arbitrage stratégique : qui décide des priorités et selon quels critères, étant donné que le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) est théoriquement chargé d'assurer la cohérence de l'action des Nations unies sur le terrain ? Toutefois, dans la pratique, ce dernier dispose rarement des moyens de le faire, en raison précisément de la surcharge des mandats et du manque de moyens pour en assurer toutes les missions. Ainsi, bien que ces catégories de tâches demeurent essentielles et complémentaires, leur articulation concrète constitue un défi structurel pour l'efficacité globale des opérations de maintien de la paix contemporaines¹⁵.

Cette diversification des tâches a des implications directes sur l'efficacité et la crédibilité des opérations de paix. La prolifération des tâches n'est pas sans conséquences politiques : elle disperse l'attention du Conseil et des parties prenantes, fragmente les priorités de l'appareil onusien et dilue la capacité des missions à soutenir des trajectoires politiques crédibles. Les recours répétés de HIPPO à de récentes études indépendantes se prononçant en faveur de mandats « clairs, ciblés, hiérarchisés, échelonnés dans le temps, réalisables et dotés de ressources adéquates » sont autant de réponses à

¹²Grange, Maryline. "[Les opérations de maintien de la paix, incarnation et outil du multilatéralisme](#)", *Questions internationales*, vol. 105, no. 1, 2021, p. 31-35, consulté le 14 décembre 2025.

¹³ « [Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies "Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations"](#) », *Organisation des Nations unies*, A/70/95-S/2015/446(2015), 17 juin 2015.

¹⁴ « [Maintien de la paix : António Guterres plaide pour un recentrage et un renforcement des opérations](#) », *ONU Info*, 28 mars 2018.

¹⁵ Entretien avec un ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en République Centrafricaine, 12 juin 2025.

cette hypertrophie fonctionnelle¹⁶. Ils s'accompagnent d'une critique des mandats « en sapin de Noël », qui combinent des tâches disparates sans articulation stratégique. Cette dérive s'explique en grande partie par la dimension politique des négociations au sein du CSNU, où chaque État membre cherche à affirmer ses priorités diplomatiques, ses intérêts géostratégiques ou ses sensibilités normatives. Il en résulte souvent des mandats surchargés, fruit de compromis politiques, plutôt que des instruments d'action opérationnels véritablement cohérents.

En définitive, la diversité des tâches confiées aux opérations de maintien de la paix montre l'ampleur des responsabilités assumées par les missions onusiennes. Reste toutefois à comprendre comment ces tâches se déclinent entre la nécessaire standardisation institutionnelle et les ajustements dictés par les réalités locales.

1.2 Les tâches : entre standardisation et nécessaire ajustement aux réalités locales

La standardisation, entendue comme l'établissement de règles, de doctrines, d'outils de formation et d'évaluation communs, a renforcé la cohérence, facilité l'interopérabilité et amélioré le suivi des composantes civiles, policières et militaires des missions¹⁷. Elle sert une double finalité : réduire l'improvisation et préserver l'impartialité recherchée en alignant les procédures sur des « standards » universels. Toutefois, cette rationalisation s'adosse à des « modèles » de mission qui, s'ils accélèrent la planification et la logistique, risquent à l'inverse d'ossifier les approches et d'ignorer la granularité des dynamiques locales¹⁸.

Les analyses récentes plaident pour une bascule vers des dispositifs modulaires et « demand-driven »¹⁹ : calibrer les tâches selon les besoins politiques et sociétaux identifiés, confier aux partenaires (équipe-pays de l'ONU, organisations régionales) les fonctions structurelles de plus long terme, et recentrer la mission sur les fonctions de court terme dépendant de son impartialité²⁰. Cette approche distingue les cadres standardisés, qui fournissent une base commune pour la professionnalisation et la responsabilisation, et la personnalisation spécifique au contexte, qui repose sur la co-conception avec les parties prenantes nationales et la priorisation basée sur les spécificités locales²¹.

Encadré 1 : Limiter la surcharge des mandats sans sacrifier l'essentiel : préserver les progrès normatifs

Cette critique de la surcharge de travail revêt également une dimension hautement politique au sein du CSNU, où certains États, notamment la Russie et la Chine instrumentalisent cet argument pour contester ou marginaliser des priorités qu'ils perçoivent comme « idéologiques » ou « occidentales », en particulier le programme « Femmes, paix et sécurité » ([Résolution 1325](#) (2000) et résolutions ultérieures), les questions climatiques et environnementales, et certains aspects des droits humains. Il ne s'agit donc pas simplement de réduire le volume des tâches, mais de déterminer quelles missions

¹⁶ WANE El-Ghassim, WILLIAMS Paul D. et KIHARA-HUNT Ai, « [L'avenir du maintien de la paix, nouveaux modèles et capacités connexes](#) », *Organisation des Nations unies*, octobre 2024.

¹⁷ HOWARD Lise, *loc. cit.*, 2019.

¹⁸ RUGGERI Andrea, DORUSSEN Hans et GIZELIS Theodora-Ismene, « [Winning the Peace Locally : UN Peacekeeping and Local Conflict](#) », *International Organization*, vol. 71, n°1, 2017, p. 163-185.

¹⁹ Le concept de maintien de la paix « axé sur la demande » dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU fait référence à la capacité des opérations à être conçues et déployées en réponse directe aux besoins spécifiques d'un pays, c'est-à-dire à la « demande » des parties prenantes. Ce modèle repose sur le principe du consentement des parties au conflit, pilier essentiel du maintien de la paix, aucune opération ne pouvant être imposée contre la volonté d'un État.

²⁰ CHEN Eugene, YOHANNES Dawit, DESSU Meressa, LIAGA Emmaculate et BELAY Tsion, « [Demand-driven operations: A new approach to UN peacekeeping](#) », *Centre on International Cooperation*, février 2025.

²¹ CHEN Eugene, « [A New Vision of Peace Operations \(Or How I Learned Not to Worry and to Love Christmas Tree Mandates\)](#) », *Center on International cooperation*, octobre 2024.

doivent être préservées car elles sont essentielles à la légitimité sociale et à l'impact durable des opérations de paix. Ceci soulève une question fondamentale de gouvernance : quelle est la source ultime de légitimité pour fixer les priorités et limites entre surcharge et charge de travail ? Le CSNU à New York, le Représentant spécial du Secrétaire général sur le terrain, ou les populations concernées elles-mêmes ? En d'autres termes, éviter la surcharge ne doit pas servir de prétexte pour désinstitutionnaliser les avancées normatives essentielles, mais plutôt pour garantir que les mandats restent réalistes, hiérarchisés et fondés sur les besoins des sociétés en conflit.

La standardisation des opérations de paix de l'ONU repose sur un objectif louable : fournir des cadres de référence communs, compréhensibles et reproductibles d'une mission à l'autre. Elle assure une certaine cohérence institutionnelle, facilite la formation du personnel, renforce la responsabilité administrative et permet une coordination plus fluide entre les différents contingents et partenaires. Cependant, cette standardisation des procédures et des règles d'engagement présente des limites structurelles face à la complexité des zones d'intervention.

Encadré 2 : Le cas d'Haïti - Quand la norme entre en conflit avec l'urgence

Un exemple emblématique de ces tensions entre normes globales et besoins locaux a été rapporté en Haïti. Un membre du personnel de la mission a raconté comment l'interdiction stricte de transporter des civils dans les véhicules de l'ONU, une règle destinée à préserver la neutralité, la sécurité du personnel et à éviter tout compromis juridique, s'est avérée insuffisante en situation d'urgence. Face à la nécessité d'évacuer un blessé par balle, les policiers de la mission ont dû improviser en réquisitionnant un véhicule tiers²². Cet incident illustre non seulement la rigidité potentiellement contreproductive des normes mondiales, mais aussi l'ingéniosité que le personnel de terrain est contraint de développer pour répondre aux urgences humanitaires ou sécuritaires. Cette anecdote révèle une tension structurelle : le respect de procédures standardisées peut entrer en conflit direct avec la nécessité d'une action contextuelle rapide et éthique. Dans ce cas précis, le dilemme n'est pas anecdotique, mais symptomatique d'un décalage plus large entre l'uniformité des normes onusiennes et la diversité des réalités locales. Cette rigidité normative limite la marge de manœuvre des acteurs de terrain, parfois au détriment de l'efficacité, de la crédibilité, voire de la sécurité des missions.

De plus, la standardisation a le mérite de fournir des cadres clairs et reproductibles d'une mission à l'autre²³, lorsque certaines mesures importées d'autres contextes ne correspondent pas aux dynamiques locales²⁴. Cette critique a été formulée à contrario par un membre du personnel interrogé concernant Haïti, où l'absence de programme de Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) était perçue positivement. Contrairement à des théâtres comme le Mali, où le DDR répond à une insurrection politico-militaire structurée, le contexte haïtien est marqué par la présence de gangs et de groupes criminels. Dans ce cas, ne pas appliquer mécaniquement un modèle standardisé a été perçu comme une décision pertinente, révélant une forme bienvenue d'adaptation aux réalités du terrain²⁵.

Cette reconnaissance de la spécificité contextuelle souligne l'importance de concevoir la standardisation non pas comme un modèle figé, mais comme un cadre modulaire, capable d'être ajusté aux environnements locaux. Une telle approche implique d'adapter les systèmes dès la phase de préparation au déploiement, comme le montre la formation d'imprégnation dispensée à Entebbe (Ouganda), où les modules sont contextualisés en fonction des missions à venir. Ainsi, le DDR mis en œuvre au Mali, bien que fondé sur un cadre commun, est conçu selon des modalités différentes de celles mises en œuvre dans d'autres zones, afin de mieux répondre aux spécificités politiques, sécuritaires et sociales de chaque théâtre d'opérations²⁶.

²² Entretien avec un commandant d'unité déployé à Haïti (MINUSTAH) et au Mali (MINUSMA), 3 juillet 2025.

²³ HOWARD Lise, *Loc. cit.*, 2019.

²⁴ BLAIR Robert, DI SALVATORE Jessica et SMIDT Hannah, *loc. cit.*

²⁵ Entretien avec un commandant d'unité déployé, au Mali et à Haïti, 3 juillet 2025.

²⁶ Entretien avec un commandant d'unité déployé au Mali et en République Centrafricaine, 15 juin 2025.

Il ressort de ce qui précède que, si la standardisation des opérations de maintien de la paix renforce la cohérence, facilite l'interopérabilité et garantit l'impartialité des missions, elle ne suffit pas à elle seule à répondre à la diversité et à la complexité des contextes locaux. Les expériences évoquées en Haïti et au Mali montrent que des règles et des modèles rigides peuvent entrer en conflit avec les réalités opérationnelles, obligeant le personnel à naviguer entre procédures globales et urgences locales. C'est pourquoi il est crucial de concevoir les missions comme des systèmes flexibles, capables de répondre aux dynamiques locales tout en préservant les avantages de la standardisation. Cette approche favorise non seulement la pertinence opérationnelle et la réactivité aux urgences, mais permet également de mieux équilibrer les objectifs sécuritaires, politiques et humanitaires en intégrant les enseignements tirés du terrain dans la planification et la mise en œuvre des opérations. L'équilibre entre standardisation et personnalisation apparaît donc essentiel pour garantir la pertinence, la réactivité et l'efficacité durable des opérations de maintien de la paix.

L'analyse des tensions entre standardisation et adaptation révèle les arbitrages délicats auxquels l'ONU est confrontée. Cette dynamique appelle à présent à évaluer les conséquences concrètes de la surcharge des mandats sur la performance et la légitimité des missions.

1.3 Les conséquences de la surcharge des mandats sur la performance des missions

La fragmentation et la surcharge des mandats affectent à la fois la mise en œuvre des activités et l'atteinte des résultats. Une étude expérimentale menée en Afrique entre 1998 et 2016 par Blair, Di Salvatore et Smidt montre que la fragmentation des mandats de maintien de la paix, lorsqu'un trop grand nombre d'objectifs hétérogènes leur sont assignés, réduit considérablement leur efficacité, notamment en matière de consolidation de la paix. Plus précisément, la dispersion des priorités et des ressources complique la coordination entre les composantes civiles, policières et militaires et expose la mission à des attentes irréalistes. Autrement dit, plus un mandat est fragmenté, moins la mission est en mesure de produire des résultats concrets et de répondre aux besoins essentiels de la population²⁷. La persistance de la violence exacerbe cette difficulté pour les tâches non sécuritaires, telles que le soutien politique et la médiation, le renforcement de la gouvernance et de l'État de droit, l'appui aux processus électoraux, la réforme du secteur de la sécurité (RSS), le DDR, ou encore l'appui à la réconciliation communautaire. Ces aspects contrastent avec les fonctions sécuritaires de base — protection des civils, surveillance du cessez-le-feu, sécurisation des zones sensibles — qui tendent à rester prioritaires même dans des contextes instables. En pratique, plus une mission est chargée d'un ensemble large et hétérogène de tâches, plus elle a tendance à privilégier la réponse sécuritaire immédiate au détriment de ses fonctions politiques et transformatrices²⁸.

Cette dynamique alimente un cercle vicieux de légitimité : lorsque la mission peine à répondre aux priorités locales ou se concentre sur des tâches perçues comme déconnectées des besoins réels, elle s'expose à une contestation sociale et politique croissante, parfois instrumentalisée par les autorités hôtes pour justifier son départ. Les cas récents de la République démocratique du Congo (RDC), du Mali et du Soudan illustrent cette tendance : la multiplication des tâches, combinée à une focalisation quasi exclusive sur la protection des civils dictée par l'urgence, relègue souvent l'impératif politique au second plan²⁹. Cependant, ces retraits ne s'expliquent pas uniquement par des tensions liées à la légitimité ou à l'efficacité : les considérations financières, notamment en RDC où le coût des opérations est particulièrement élevé, jouent également un rôle déterminant dans les décisions de désengagement de l'ONU. Cette logique de surcharge et de recentrage sur les fonctions sécuritaires se manifeste également dans des contextes tout aussi révélateurs. Le cas de la République centrafricaine en offre une illustration concrète, à travers les arbitrages quotidiens des unités

²⁷ BLAIR Robert, DI SALVATORE Jessica et SMIDT Hannah, *loc. cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ WANE El-Ghassim, WILLIAMS Paul et KIHARA-HUNT Ai, *loc. cit.*

déployées, confrontées à une dispersion croissante de leurs ressources et de leurs responsabilités. « À un certain moment en République centrafricaine, nous avons été contraints de réduire le nombre et la fréquence de nos patrouilles. Parallèlement, d'autres missions telles que l'interpellation et le transfèrement de détenus devaient également être assurées par les mêmes agents. Il arrivait ainsi que des membres de l'unité effectuent une patrouille le matin, puis soient mobilisés pour un transfèrement l'après-midi. Nos effectifs étaient également sollicités pour d'autres tâches essentielles, telles que la formation du personnel centrafricain en police judiciaire ou encore la protection rapprochée des hautes personnalités. Cette surcharge s'est poursuivie jusqu'à l'arrivée de l'unité sénégalaise, dont la composante de police constituée (FPU) a été exclusivement affectée à la sécurisation des hautes personnalités »³⁰.

Cette situation illustre clairement la surcharge opérationnelle à laquelle peuvent être confrontées les FPU dans les missions onusiennes. La dispersion des ressources humaines sur plusieurs fronts compromet inévitablement certains aspects clés du mandat, notamment la protection des civils. Le commandant de l'unité reconnaît lui-même que, pour pouvoir faire face à toutes ces missions, il a fallu réduire à la fois le nombre et la densité des patrouilles.

Or, ces patrouilles jouent un rôle crucial dans l'efficacité opérationnelle. Comme le souligne le commandant : « Les patrouilles de visibilité sont très importantes. On doit nous voir. Prendre contact avec les gens, vous arrêter, échanger avec les gens. Savoir le degré d'insécurité et collecter des informations, renseignement aussi. Les patrouilles servent aussi à ça. » Leur réduction a donc des conséquences directes sur la capacité de l'unité à maintenir une présence dissuasive, à recueillir du renseignement local et à renforcer la confiance des populations, autant d'éléments essentiels à la réussite du mandat onusien.

Sur les plans organisationnel et opérationnel, les implications sont évidentes. Sur le plan organisationnel, la surcharge des mandats a pour effet de disperser les ressources et de diluer les priorités. Sur le plan opérationnel, elle conduit souvent à privilégier la protection des civils, une priorité légitime, mais politiquement et médiatiquement sensible, au risque de reléguer au second plan d'autres composantes essentielles (gouvernance, soutien institutionnel, DDR, etc.). Cette complexité accrue renforce la responsabilité du RSSG³¹, qui doit assurer la cohérence et la coordination de l'ensemble des composantes civiles, militaires et policières dans un environnement déjà saturé de priorités concurrentes. L'exemple d'Alindao en République Centrafricaine en 2018, une centaine de civils tués alors que les casques bleus se replient dans leur base³², illustre le coût en crédibilité d'un mandat ambitieux sans capacités adéquates : les populations jugent d'abord à l'aune de la sécurité immédiate et visible.

Plus généralement, les populations évaluent l'OMP à l'aune de ses résultats concrets, non à celle de sa seule présence : une baisse mesurable de l'insécurité dans un quartier vaut davantage que des patrouilles visibles mais inefficaces, rappelle un responsable ayant pris part à une opération de maintien de la paix³³. Par ailleurs, la prolifération d'acteurs peut nourrir l'inefficacité : la coexistence de centaines d'ONG dans un même quartier (Cité Soleil en Haïti) n'a pas empêché la persistance de la criminalité, ce qui plaide pour une coordination plus serrée et des chaînes de responsabilité plus nettes³⁴. Le principal enseignement est que la surcharge et la fragmentation des mandats des opérations de paix compromettent leur efficacité et leur légitimité. Ce phénomène n'est pas un simple accident, mais reflète les difficultés structurelles rencontrées par le CSNU et les États membres pour

³⁰ Entretien avec un membre du personnel militaire déployé en RCA (MINUSCA), 10 juin 2025.

³¹ DURCH William et GIFFEN Alison, « [Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations](#) », Background Paper, 3rd International Forum for the Challenges of Peace Operations, octobre 2010.

³² MARINER Joanne, « [République centrafricaine. Une centaine de civil·e·s tué·e·s et brûlé·e·s à Alindao alors que les casques bleus quittent leurs postes](#) », Amnesty International, 14 décembre 2018.

³³ Entretien avec un personnel militaire, déployé en RCA (MINUSCA), 10 juin 2025.

³⁴ *Ibid.*

parvenir à un consensus politique sur les priorités des missions. En l'absence d'accord clair, ces divergences conduisent souvent à une délégation implicite de responsabilités au niveau opérationnel, où les missions se voient confier la mise en œuvre de multiples tâches, parfois sans les ressources nécessaires, notamment dans le domaine crucial de la protection des populations.

En pratique, le manque de ressources allouées signifie *de facto* que toutes les populations ne sont pas censées être protégées, cette limitation étant justifiée par la rareté des ressources disponibles³⁵. Les missions ont tendance à se concentrer uniquement sur la protection des civils, au détriment de leurs fonctions politiques, transformatrices et de consolidation de la paix. Ce déséquilibre affaiblit leur impartialité, expose les missions à des protestations locales et peut précipiter des retraits non fondés sur des résultats durables. L'expérience de la RDC, du Mali, du Soudan montre que les populations apprécient avant tout une mission pour des améliorations tangibles de leur sécurité, ce qui souligne l'importance de mandats réalistes et hiérarchisés, soutenus par des capacités cohérentes, ainsi que d'une meilleure coordination avec les autres acteurs présents.

Ainsi, l'examen de la surcharge croissante des mandats a permis de mettre en lumière les difficultés liées à la multiplicité et à la complexité des tâches confiées aux opérations de paix. Ces constats invitent désormais à s'interroger sur les pistes d'adaptation possibles, afin de concilier les cadres normatifs de l'ONU avec les attentes des parties prenantes et les réalités du terrain.

2 Adapter les opérations de paix : entre cadres normatifs, attentes des acteurs et complexité du terrain

Face à la surcharge croissante des mandats, il devient indispensable de repenser la manière dont les opérations de paix sont conçues et mises en œuvre. L'adaptation des missions suppose en effet de trouver un équilibre entre les exigences des parties prenantes et les besoins des populations (2.1), d'assurer une meilleure prise en compte des réalités locales ainsi qu'une coordination plus efficace entre composantes (2.2), et enfin d'élaborer des mandats plus souples, capables de conjuguer cadres standardisés et flexibilité opérationnelle (2.3).

2.1 Trouver le juste équilibre entre exigences des parties prenantes et besoins des populations

L'équilibre à trouver s'inscrit dans une géopolitique fragmentée et des configurations nationales souvent faiblement démocratiques. Le « piège du consentement »³⁶, c'est-à-dire la dépendance de la mission à l'agrément du gouvernement hôte, génère une pression constante à aligner priorités et narratifs sur ceux du pouvoir, au risque d'éroder l'impartialité et de transformer la mission en instrument de préservation de régime³⁷. La séquence politique congolaise de 2023 illustre ces dynamiques d'instrumentalisation et de contestation, avec des décisions de retrait accéléré moins corrélées aux besoins sécuritaires des populations qu'aux calculs politiques nationaux³⁸. Pour corriger

³⁵ Entretien avec un ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en République Centrafricaine, 12 juin 2025.

³⁶ Sur les 71 opérations de maintien de la paix déployées depuis 1948, environ 33 ont été menées en vertu du Chapitre VI et ont généralement obtenu de meilleurs résultats grâce à un fort consentement politique et à une coopération accrue avec les États hôtes. À l'inverse, les 28 missions menées en vertu du Chapitre VII, dans des contextes de consentement fragile ou conflictuel, ont connu des succès plus limités et sont plus vulnérables aux pressions politiques et sécuritaires. Ainsi, le consentement des parties demeure un facteur crucial du succès des opérations de maintien de la paix, conditionnant leur liberté d'action et leur légitimité aux yeux de la population et des autorités locales.

³⁷ HOWARD Lise, *loc. cit.* WANE El-Ghassim, WILLIAMS Paul et KIHARA-HUNT Ai, *loc. cit.*

³⁸ CHEN Eugene, *loc. cit.*

ces dérives, il est souhaitable de définir des mandats fondés sur des objectifs politiques précis et partagés. Ceux-ci doivent clarifier les arbitrages entre les tâches directement assumées par la mission, celles confiées à d'autres acteurs et celles qui seront délibérément laissées de côté. Une telle approche implique de prioriser en fonction des besoins concrets des populations, qu'il s'agisse de sécurité humaine locale, d'accès à la justice ou de résolution de griefs, tout en les alignant sur les attentes des membres du CSNU et des donateurs. L'enjeu est d'éviter à la fois la dilution des efforts et la capture de la mission par des agendas externes³⁹. Des analyses récentes soulignent en outre l'importance du séquençage temporel et de la priorisation géographique, afin de concentrer les effets là où les risques sont les plus élevés et les opportunités de stabilisation les plus prometteuses.

Les mandats sont élaborés au moyen de compromis entre le CSNU, c'est-à-dire les États membres qui y siègent et négocient leurs intérêts parfois divergents, le Secrétariat, le Représentant spécial du Secrétaire général, l'État hôte, les ONG et les organisations régionales (comme l'UA ou l'UE).

Chaque partie y insère ses propres priorités ou conditions, ce qui donne lieu à des résolutions particulièrement longues, reflétant les souhaits de chacun, qu'il s'agisse de l'inviolabilité des frontières, de restrictions à l'usage de certaines armes ou d'autres exigences spécifiques⁴⁰. Or, les attentes locales restent pragmatiques : sécurité immédiate, accès aux services, protection contre les violences. Les praticiens soulignent que la légitimité perçue dépend des résultats tangibles et de l'impartialité ; toute impression d'ingérence ou de partialité peut aliéner une partie de la population et miner l'acceptabilité de la mission⁴¹.

L'implication est double : politiquement, renforcer le rôle de facilitation et de médiation. Il s'agit de la primauté du politique, pour structurer un espace de compromis entre les acteurs nationaux ; opérationnellement, protéger l'impartialité en distinguant clairement les tâches exigeant une forte neutralité de celles nécessitant un alignement étroit avec l'État⁴². En plaçant la demande sociale et la résolution politique au cœur du mandat, l'opération peut retrouver une légitimité ancrée dans les attentes des populations, tout en satisfaisant mieux les exigences de redevabilité des autres parties prenantes⁴³.

La recherche d'un équilibre entre exigences des parties prenantes et besoins des populations met en évidence la nécessité de repenser l'ancrage des missions dans le contexte local spécifique. Cette réflexion conduit naturellement à souligner l'importance d'une meilleure prise en compte des réalités locales et d'une coordination renforcée entre les composantes.

2.2 Meilleure prise en compte des réalités locales et meilleure coordination entre composantes

La prise en compte des réalités locales est une condition essentielle pour que les missions de paix dépassent la simple exécution technique de mandats standardisés et s'ancrent dans des dynamiques politiques et sociales crédibles. En pratique, cela nécessite de cartographier au préalable les configurations des autorités locales, les économies politiques de la violence et les griefs communautaires, afin de calibrer les interventions en fonction des zones et des acteurs concernés. Une approche différenciée permet de distinguer les tâches prioritaires dans certaines régions ou parties d'un pays, par exemple, le DDR ou la protection des civils dans les zones de conflit de haute intensité, de celles qui peuvent être confiées aux équipes pays ou aux partenaires dans d'autres

³⁹ SCHUMANN Maurice et BARA Corinne, « [A New Era: Power in Partnership Peacekeeping](#) », *International Studies Quarterly*, vol.67, n°3, 2023

⁴⁰ Entretien avec un ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en République Centrafricaine, 12 juin 2025.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² WANE El-Ghassim, WILLIAMS Paul D. et KIHARA-HUNT Ai, *loc. cit.*

⁴³ CHEN Eugene, *loc. cit.*

contextes⁴⁴. Par exemple, la MONUSCO en RDC a montré que l'appui au processus électoral de 2018 ou la facilitation du dialogue entre le gouvernement et l'opposition constituent des tâches à forte valeur politique, car elles influencent directement la légitimité des institutions et la stabilité du pays. Sans cet ancrage local et politique, la mission risque de reproduire des modèles importés qui, bien que cohérents sur le plan doctrinal, restent déconnectés des attentes concrètes de la population.

Dans cette perspective, clarifier les « chaînes de valeur » internes demeure crucial : savoir qui fait quoi, à quel niveau et quand, afin d'éviter les chevauchements, les zones grises de responsabilité et les blocages entre les composantes civiles, policières et militaires de la mission. Bien sûr, la question du pilotage intégré n'est pas nouvelle ; la création du Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité (OROLSI) au sein du Département des opérations de paix en 2007 visait spécifiquement à renforcer la coordination entre les forces de police, les contingents militaires et les acteurs de l'État de droit. Cependant, le défi demeure : la mise en place de mécanismes de pilotage véritablement intégrés, fondés sur une priorisation objective, une gestion adaptative, une complémentarité intersectorielle et un suivi axé sur les résultats, demeure essentielle pour transformer un mandat souvent hétérogène en une trajectoire cohérente, séquencée et opérationnellement viable⁴⁵.

Encadré 3 : Réajustement des priorités opérationnelles : l'exemple de la FPU de Ménaka (Haïti)

« Dans le cadre de leur mandat, les unités de police constituées (FPU) sont principalement chargées de sécuriser les points sensibles et d'assurer les escortes. À Ménaka, une piste d'atterrissage située en dehors du camp était jugée vulnérable. Initialement, cette mission de sécurisation lors des atterrissages d'aéronefs était assurée par la force militaire nigériane déployée sur place, dont le mandat couvre également les itinéraires à haut risque. Cependant, en raison d'un manque d'effectifs, ces derniers ont sollicité l'appui de la FPU. En réponse, la FPU a accepté de prendre en charge cette mission ponctuellement. Cela a conduit à un réajustement des priorités opérationnelles : à chaque atterrissage prévu, la sécurisation de la piste était privilégiée par rapport aux patrouilles quotidiennes habituelles »⁴⁶. Cette situation illustre la nécessité de flexibilité tactique sur le terrain, ainsi que la capacité à prioriser certaines activités au détriment d'autres, en fonction de l'évaluation des risques et des ressources disponibles.

La priorisation est d'autant plus importante qu'elle permet de concentrer des ressources limitées sur des tâches politiquement cruciales. Par exemple, au Mali, la MINUSMA a placé le suivi et la facilitation de l'Accord de paix d'Alger (2015) au cœur de son mandat. Cette tâche a une forte valeur politique, car elle détermine la viabilité du processus de paix et l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement et les groupes armés. De même, le soutien aux réformes de la gouvernance locale et à la décentralisation, également soutenu par la MINUSMA, illustre comment une mission peut contribuer à renforcer la légitimité institutionnelle dans un contexte fragmenté.

Enfin, une meilleure coordination entre les composantes nécessite de surmonter les cloisonnements historiques qui persistent au sein des missions, qu'il s'agisse des divisions entre militaires et civils, entre acteurs politiques et humanitaires, ou entre acteurs humanitaires et acteurs du développement. Adopter une approche intégrant le lien entre humanitaire, développement et paix⁴⁷ pourrait contribuer à renforcer la cohérence et la complémentarité des actions sur le terrain. Les évaluations soulignent que l'absence de vision politique partagée, combinée à une communication imparfaite entre les piliers (affaires politiques, police, armée, logistique), entraîne une perte de cohérence opérationnelle⁴⁸. L'expérience de la MINUSCA en République centrafricaine, qui a soutenu la médiation

⁴⁴ HOWARD Lise, *loc. cit.*

⁴⁵ « [The comprehensive planning and performance assessment system](#) », Organisation des Nations unies, consulté le 10 décembre 2025.

⁴⁶ Entretien avec un ancien Commandant d'unité de la MINUSMA au Mali, 16 juin 2025.

⁴⁷ « [Humanitarian, Development and Peace Nexus](#) », Programme des Nations unies pour le développement, consulté le 10 décembre 2025.

⁴⁸ HOWARD Lise, *loc. cit.*

politique dans le cadre de l'accord de Khartoum (2019) et le processus de DDR, illustre l'importance d'une telle coordination : ce sont précisément ces tâches à haute valeur politique qui nécessitent une articulation fine entre les dimensions sécuritaire, civile et diplomatique de la mission. L'intégration ne doit donc pas être comprise comme une standardisation, mais comme la capacité à connecter efficacement des compétences diverses au service d'une stratégie politique commune. Cette approche favorise la complémentarité entre la standardisation (qui fournit des outils et des cadres communs) et la personnalisation (qui permet aux composantes d'adapter leur action aux réalités locales). En bref, c'est en combinant rigueur méthodologique et flexibilité contextuelle que les opérations de paix peuvent éviter la surcharge de mandat et retrouver leur efficacité.

Cette coordination, qu'elle soit « verticale » (du siège à la mission et au terrain) ou « horizontale » (entre les différentes composantes civiles, policières et militaires, ainsi qu'entre les Nations unies et les acteurs nationaux et régionaux), gagne à s'appuyer sur des outils standardisés : doctrines, (*Comprehensive Performance Assessment System*, ou Cadre de planification axé sur les résultats - CPAS) et cadres de résultats, tout en autorisant des boucles d'adaptation rapide fondées sur l'évidence locale. L'objectif est d'éviter le double écueil d'un modèle figé qui écrase la diversité contextuelle, et d'une personnalisation sans garde-fous qui nuirait à la redevabilité et à l'apprentissage inter-missions.

Si l'intégration des réalités locales et la coordination interne constituent un pas important, elles doivent s'accompagner d'une plus grande flexibilité. Il convient donc d'examiner comment élaborer des mandats plus souples, capables d'articuler les cadres standardisés de l'ONU avec les ajustements opérationnels nécessaires.

2.3 Élaborer des mandats plus souples : entre cadres standardisés et flexibilité opérationnelle

Les mandats flexibles ne doivent pas être compris comme vagues ou ouverts. La flexibilité implique la mise en place de mécanismes institutionnels destinés à suivre, évaluer et ajuster l'action dans le temps. Ces mécanismes comprennent, d'une part, des revues périodiques de performance, qui consistent en des évaluations régulières des résultats obtenus, afin d'identifier les écarts par rapport aux objectifs initiaux et de proposer les ajustements nécessaires. D'autre part, des clauses de révision conditionnelle permettent de réévaluer certaines décisions ou orientations en fonction de l'évolution du contexte ou de l'atteinte de seuils critiques prédéfinis. Enfin, des mécanismes dynamiques de réallocation des ressources et des capacités offrent la flexibilité nécessaire pour redistribuer, en temps réel, les ressources humaines, financières ou logistiques en fonction des priorités actualisées et des besoins émergents. Ces instruments permettent ainsi à la stratégie de rester pertinente, efficace et réactive dans un environnement en constante évolution.

Encadré 4 : Quand la flexibilité opérationnelle compense les limitations du mandat

Cette approche a trouvé une illustration concrète en République centrafricaine, dans un contexte d'urgence où un incendie majeur s'est déclaré sans qu'une intervention formelle ne soit initialement ordonnée. Malgré l'absence d'autorisation officielle et le manque de ressources adaptées, l'unité de police constituée est intervenue et le Commandant de l'unité nous a raconté cet épisode en ces termes :

« En Centrafrique dans un contexte où le marché brûlait et où nous n'étions pas tenus ou obligés d'intervenir, n'ayant pas les ressources nécessaires. Ce jour-là, aucun ordre d'intervention n'avait été donné. Je disposais du gros véhicule qui sert généralement à arroser la foule. J'ai rapidement mobilisé ce véhicule, appelé le canon à eau, et j'ai proposé que nous allions éteindre le feu. Heureusement, il n'y a pas eu de problème, même si nous n'avions aucune autorisation officielle. Notre matériel n'était pas adapté à ce type d'intervention, et notre personnel n'était pas formé pour cela. Pourtant, nous étions déterminés à aider la population en maîtrisant l'incendie. Nous savions aussi qu'à l'échelle nationale, il

n'existait pas de corps de sapeurs-pompiers organisé ; il n'y avait qu'un seul véhicule d'incendie, stationné à l'aéroport, le seul disponible dans tout le pays »⁴⁹.

Du rapport Brahimi aux récentes recommandations du Comité des 34⁵⁰, l'accent a été mis sur deux impératifs : premièrement, la transparence par le Secrétariat, consistant à énoncer clairement les conditions nécessaires au dimensionnement correct d'une mission en amont du déploiement ; deuxièmement, la redevabilité en aval, qui exige de rendre compte de ce qui a été réellement accompli et à quel coût⁵¹. Cette logique suppose que toute expansion des tâches doit s'accompagner d'une augmentation proportionnelle des ressources.

En termes de conception, il faut souligner l'intérêt d'une approche modulaire. Cela implique de diviser le mandat en « modules » bien définis, par exemple, sécurité communautaire, facilitation politique, DDR/RSS, justice et droits humains, stabilisation communautaire, et de préciser, pour chacun, le rôle exact de la mission par rapport à l'équipe pays et aux partenaires régionaux⁵². Ce modèle modulaire facilite les ajustements dynamiques, permettant d'activer, de suspendre ou de transférer certaines tâches en fonction de l'évolution du conflit, des capacités nationales et d'impératifs géographiques plus ciblés. Il offre ainsi une alternative à l'accumulation indiscriminée des tâches et garantit que l'impartialité de l'ONU est mobilisée là où elle offre la plus grande valeur politique⁵³.

Enfin, la flexibilité du mandat doit s'accompagner d'une priorisation rigoureuse. Il s'agit non seulement d'éviter la tendance à ajouter systématiquement de nouvelles tâches à chaque crise sans en supprimer ni en reporter d'autres⁵⁴, mais aussi de clarifier qui décide de ces ajustements. Les décisions d'engagement ou de désengagement doivent être guidées par des critères explicites : progrès politiques ; risques pour les civils ; faisabilité opérationnelle ; coûts d'opportunité. Elles doivent également être arbitrées par une autorité politique clairement identifiée, principalement le RSSG, chargé de garantir l'unité stratégique de la mission et la cohérence de l'action des Nations unies sur le terrain. De plus, les transitions doivent s'accompagner de mécanismes d'apprentissage entre les missions afin de prévenir la répétition des erreurs et de renforcer l'adaptabilité institutionnelle. Dans cette perspective, la flexibilité n'est pas synonyme d'arbitraire : elle constitue un moyen de dépasser une « mentalité de modèle » figée, en utilisant des cadres standardisés comme plateformes d'ajustement pour maintenir la primauté du politique et répondre plus efficacement aux besoins réels des populations⁵⁵.

⁴⁹ Entretien avec un ancien Commandant d'unité de la MINUSCA en République Centrafricaine, 8 juin 2025.

⁵⁰ Le Comité des 34, officiellement connu sous le nom de Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-34) est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies, créé en 1965 pour examiner de manière approfondie toutes les questions relatives aux opérations de maintien de la paix (OMP). Composé initialement de 34 États membres, le Comité s'est progressivement élargi pour en compter aujourd'hui 157.

« [Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations \(C-34\). United Nations Peacekeeping](#) », *Organisation des Nations unies*, consulté le 10 décembre 2025.

⁵¹ « [Rapport du Groupe sur les opérations de paix de l'ONU \(Rapport Brahimi\)](#) », *Organisation des Nations unies*, A/55/305 (2000), 21 août 2000.

⁵⁴ Entretien avec un ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en République Centrafricaine, 12 juin 2025.

⁵³ CHEN Eugene, *loc. cit.*

⁵⁴ HOWARD Lise, *loc. cit.*

⁵⁵ WANE El-Ghassim, WILLIAMS Paul D. et KIHARA-HUNT Ai, *loc. cit.*

Conclusion

L'analyse de la surcharge des mandats des opérations de paix et de la tension entre standardisation et personnalisation met en évidence un problème récurrent : l'écart croissant entre la conception des mandats par le CSNU et leur mise en œuvre effective sur le terrain. Les mandats onusiens, conçus comme des réponses multidimensionnelles à des crises complexes, se sont progressivement élargis, devenant des instruments normatifs et politiques englobant des dimensions sécuritaires, humanitaires, politiques, institutionnelles et de développement. Cette hypertrophie a permis d'afficher une volonté universelle d'agir, mais elle s'est traduite par des contradictions opérationnelles et un affaiblissement de la crédibilité des missions.

D'un point de vue doctrinal, la standardisation des procédures, formations, doctrines et outils a renforcé la cohérence inter-missions, l'interopérabilité et la professionnalisation des contingents. Toutefois, elle a produit des « modèles » figés, parfois déconnectés des réalités locales. Les témoignages issus des entretiens illustrent bien ce décalage : en Haïti, l'interdiction stricte de transporter des civils a limité la réactivité humanitaire ; au Mali et en République centrafricaine, les arbitrages quotidiens entre tâches multiples ont conduit à sacrifier des fonctions essentielles, comme les patrouilles de visibilité, pourtant déterminantes pour la confiance des populations. Ces situations montrent que la standardisation, bien qu'indispensable, devient contre-productive lorsqu'elle empêche une adaptation pragmatique aux urgences et spécificités locales.

Le second défi est lié à la prolifération des exigences des parties prenantes. Le CSNU, sous l'influence des États membres, des organisations régionales et des ONG, tend à transformer les mandats en « arbres de Noël » où chacun accroche ses priorités. Ces accumulations reflètent des considérations politiques, diplomatiques et normatives, mais elles se traduisent par des résolutions longues, lourdes, difficilement exécutables. Cette logique fragilise la primauté du politique et détourne les missions de leur rôle premier : soutenir des trajectoires politiques nationales crédibles et protéger les populations.

La conséquence principale est un déséquilibre structurel : sur le terrain, les missions privilégient la protection sécuritaire immédiate au détriment des tâches politiques et transformatrices, faute de ressources suffisantes et d'une hiérarchisation claire. Ce déséquilibre génère un cercle vicieux : plus la mission échoue à répondre aux attentes politiques et sociales, plus elle est contestée par l'État hôte et les populations, ce qui alimente les appels au retrait prématuré. Les exemples du Mali, du Soudan ou de la RDC confirment que la légitimité des opérations de paix repose avant tout sur des résultats tangibles et visibles en matière de sécurité et de gouvernance locale.

Pour dépasser ces limites, plusieurs pistes émergent. D'abord, la nécessité de co-concevoir les mandats avec les acteurs nationaux et locaux, afin de calibrer les priorités en fonction des besoins réels des sociétés concernées. Ensuite, l'importance d'une approche modulaire des mandats : plutôt que d'accumuler des tâches disparates, il s'agit de définir des modules clairement hiérarchisés (sécurité, DDR/RSS, facilitation politique, stabilisation institutionnelle, etc.), pouvant être activés, ajustés ou transférés en fonction du contexte. Enfin, l'exigence d'une flexibilité institutionnelle : clauses de révision conditionnelle, mécanismes de réallocation des ressources, apprentissage inter-missions et discipline dans la priorisation.

En somme, la recherche d'un équilibre entre standardisation et personnalisation ne consiste pas à opposer uniformité et contextualisation, mais à les articuler de manière dynamique. Les cadres standardisés doivent être perçus comme des plateformes d'adaptation, et non comme des carcans figés. La pertinence et la légitimité des missions dépendent de leur capacité à concilier rigueur normative et pragmatisme opérationnel, tout en restant centrées sur la primauté du politique et la satisfaction des besoins concrets des populations.

Recommandations

1. Hiérarchiser les mandats

- Limiter le nombre de tâches assignées aux opérations de paix et prioriser celles qui répondent aux besoins sécuritaires et politiques essentiels des populations.
- Abandonner la logique des mandats « sapins de Noël » au profit d'objectifs ciblés, clairs et réalisables.

2. Co-concevoir les mandats avec les acteurs locaux

- Associer systématiquement les autorités nationales, les organisations régionales et les représentants de la société civile à la rédaction des mandats.
- Intégrer les spécificités socioculturelles et politiques dès la phase de planification.

3. Adopter une approche flexible

- Mettre en place des clauses de révision conditionnelle et des mécanismes de réallocation des ressources en fonction de l'évolution des contextes.

4. Renforcer la coordination et la cohérence opérationnelle

- Clarifier les chaînes de responsabilités entre les composantes civiles, militaires et policières.
- Développer des mécanismes de pilotage intégrés et adaptatifs, centrés sur les résultats et la complémentarité entre ONU, États hôtes, ONG et autres acteurs.

5. Valoriser l'expertise et préparer le futur leadership

- Former de manière anticipée les futurs dirigeants des missions, en privilégiant la diversité géographique et culturelle (notamment les femmes africaines universitaires et diplomates).
- Mettre en place des programmes réguliers de mentorat et de renforcement de capacités pour les cadres locaux susceptibles d'occuper des postes de responsabilité.

6. Aligner les ressources sur les mandats

- Veiller à ce que toute extension de mandat s'accompagne d'un renforcement proportionnel en ressources humaines, financières et logistiques.
- Renforcer la redevabilité et la transparence sur l'utilisation des ressources, afin d'éviter les décalages entre mandats ambitieux et moyens limités.

7. Réaffirmer la primauté du politique

- Recentrer les missions sur leur rôle de médiation et de facilitation politique.
- Préserver l'impartialité des opérations pour éviter leur instrumentalisation par les agendas nationaux ou internationaux.

À propos de l'autrice



Aïcha Pemboura est chercheuse au sein de l'Observatoire sur le crime organisé et la violence en Afrique Centrale de l'Institut d'Etudes de Sécurité (ISS). Titulaire d'un doctorat en Sciences politiques, elle est spécialiste des questions de défense, paix et sécurité.

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

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

