



Direction générale des
relations internationales
et de la stratégie

Être acteur des opérations de paix des Nations Unies

Guide pratique des pays contributeurs

Deuxième édition actualisée et augmentée

PRÉFACES DE

Madame Catherine Vautrin, Ministre des Armées et des Anciens combattants de la République française

Monsieur Birame Diop, Ministre des Forces armées de la République du Sénégal

Être acteur des opérations de paix des Nations Unies

Guide pratique des pays contributeurs

Deuxième édition actualisée et augmentée

PRÉFACES DE

**Madame Catherine Vautrin, Ministre des Armées et des Anciens
combattants de la République française**

**Monsieur Birame Diop, Ministre des Forces armées de la République du
Sénégal**

Partie
2

**Les fondements
institutionnels d'une
opération de paix**



Les fondements institutionnels d'une opération de paix

2.1. Les étapes préparatoires à l'établissement d'une opération de paix

La création d'une opération de paix par les Nations Unies est un processus complexe. Il est important que les États membres souhaitant contribuer au maintien de la paix en aient une vision d'ensemble de ce processus, afin de comprendre comment adapter leur offre de contribution aux besoins de la future opération.

Au moment de la création d'une opération de paix, le Secrétariat effectue des études préparatoires visant à identifier les paramètres d'une présence potentielle de Casques bleus. Il suit la politique d'évaluation et de planification intégrée (IAP¹² pour *Integrated Assessment and Planning* en anglais) qui établit les prérequis de base pour la conduite intégrée d'évaluation et de planification dans les environnements de conflit ou post-conflit où la présence de l'ONU est envisagée. Les résultats de cette phase ont des implications directes sur la génération future des capacités humaines et du matériel de la mission.

Le suivi du processus d'évaluation et de planification d'une éventuelle opération de paix par les Nations Unies offre aux États membres l'opportunité de renforcer leur préparation en tant que pays contributeurs et, dans certains cas, d'exercer une influence sur le processus. Ce suivi s'opère à travers la participation aux réunions de l'Équipe spéciale intégrée (ITF, pour *Integrated Task Force* en anglais), aux missions d'évaluation technique (TAM, pour *Technical Assessment Mission* en anglais) en amont de l'adoption d'un mandat par le Conseil de sécurité, ainsi qu'aux consultations menées dans le cadre de la préparation du rapport du Secrétaire général. Ce rapport constitue la base des délibérations du Conseil de sécurité et permet aux États membres de prendre connaissance des conclusions stratégiques et techniques, facilitant ainsi un déploiement plus rapide, plus cohérent et mieux coordonné de la mission une fois le mandat adopté.

¹² Organisation des Nations Unies. *Policy on Integrated Assessment and Planning*. Department of Peace Operations; Department of Political and Peacebuilding Affairs; Department of Operational Support. New York : United Nations, 2023. Disponible en ligne au lien suivant : [https://resourcehub01.blob.core.windows.net/\\$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Mission%20Management,%20Planning%20and%20Oversight/Integrated%20Assessment%20and%20Planning/Policy%20on%20Integrated%20Assessment%20and%20Planning%20\(2023\).pdf](https://resourcehub01.blob.core.windows.net/$web/Policy%20and%20Guidance/corepeacekeepingguidance/Mission%20Management,%20Planning%20and%20Oversight/Integrated%20Assessment%20and%20Planning/Policy%20on%20Integrated%20Assessment%20and%20Planning%20(2023).pdf). Ainsi que le manuel associé: Organisation des Nations Unies, *Integrated Assessment and Planning Handbook*. New York : United Nations, 2013. Disponible en ligne au lien suivant : <https://resourcehub01.blob.core.windows.net/training-files/Training%20Materials/002%20Policies/002-030%202014%20IAP%20HandBook%20LOW%20RES%20spreads.pdf>

2.1.1 Le dialogue entre le Secrétariat et l'État membre sur une contribution potentielle

À l'instar du processus d'évaluation stratégique et de planification, la préparation de la génération des capacités à déployer débute en amont, avant même l'adoption du mandat d'une mission par le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU).

Cette période pré-mandat représente une étape cruciale pour les PCT, car elle leur permet de manifester leur intérêt pour une contribution future. Une telle manifestation d'intérêt, même à un stade préliminaire, revêt une importance particulière pour les Nations Unies, dans la mesure où elle alimente les processus de planification stratégique et facilite la mobilisation rapide des capacités requises une fois le mandat défini.

Bien qu'un concept d'opérations (CONOPS) détaillé puisse ne pas être disponible à ce stade, les PCT sont encouragés à établir un contact anticipé avec les entités clés du Secrétariat, telles que le FGS ou la SFGCPC, afin :

- d'obtenir des informations préliminaires mais ciblées sur les besoins anticipés de la mission ;
- d'accéder aux documents de référence pertinents (manuels techniques, directives opérationnelles, cadres de remboursement, etc.) ;
- d'initier l'évaluation de leurs propres capacités disponibles en vue d'une éventuelle offre de contribution.

Le chevauchement entre les deux processus de planification et de génération offre aux PCT potentiels la possibilité d'exercer une influence sur la planification de la mission, notamment à travers :

- Les discussions stratégiques entre les Nations Unies et les PCT dans le cadre de la progression à travers les différentes étapes du PCRS.
- Les contacts informels établis entre le DAO¹³ et les PCT disposant déjà d'engagements enregistrés dans le PCRS.
- Les consultations triangulaires entre le CSNU, le Secrétariat et les PCT, permettant de parvenir à une compréhension commune et réaliste du mandat et de ses modalités d'exécution, ainsi que de clarifier les priorités, les implications opérationnelles et les capacités requises.
- Des réunions d'information sur l'avancement de la planification et sur les besoins en matière de contribution à la mission peuvent être organisées par le Secrétariat à l'attention des PCT.

Cette anticipation proactive permet non seulement aux PCT d'être mieux préparés, mais également aux Nations Unies d'optimiser les délais de planification et de déploiement, dans une logique de réactivité accrue et d'efficacité opérationnelle.

¹³ Le BAM peut également soumettre des demandes à un État membre en vue d'obtenir des informations complémentaires ou la confirmation de la date à laquelle la contribution annoncée dans le PCRS sera disponible pour une mission en cours de planification. La confirmation finale intervient après l'autorisation de la mission par une résolution du CSNU et l'accord formel des autorités nationales concernées.

2.1.2 La création d'une opération de paix par résolution du Conseil de Sécurité

Lors de la création d'une opération de paix par une résolution du CSNU, le DOP établit ses prévisions des besoins requis pour remplir les tâches mandatées qui lui ont été confiées. Deux configurations principales peuvent se présenter, appelant à des approches différenciées :

Une mission est déjà présente sur le terrain avant la mise en place de l'opération de l'ONU (Union africaine (UA), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), etc.), ce qui implique une prise en compte des dispositifs existants. Le DOP procède alors à l'évaluation des unités déjà déployées afin de vérifier leur conformité avec la planification onusienne, puis formule, le cas échéant, des demandes visant à adapter le format des troupes déjà présentes ou à obtenir le déploiement de nouvelles unités. La prise en compte des contingents déjà présents sur le terrain représente un gain de temps pour le DOP, mais elle nécessite une adaptation afin d'intégrer ces forces au « système onusien ».

Aucune mission n'est présente sur le théâtre d'opération, ce qui permet d'initier la planification sur une nouvelle base. Le DOP sollicite les contributions des États membres dans le cadre d'une conférence de génération de force ou par le biais de contacts bilatéraux. Les critères établis par l'ONU sont alors présentés aux contributeurs potentiels. L'inscription dans la base de données PCRS, ainsi que la conformité aux exigences opérationnelles et techniques définies dans la déclaration de caractéristiques de l'Unité (SUR pour Statement of *Unit Requirements* en anglais) constituent des critères déterminants dans la sélection des offres de contribution.

2.1.3 Le mandat d'une opération de paix

Sur la base du processus d'évaluation et de planification, lorsque les membres du CSNU estiment qu'une opération de paix est la mesure la plus appropriée à entreprendre, ils procèdent au vote en vue de l'adoption d'une résolution créant l'opération, à l'issue de négociations impliquant diverses parties prenantes, notamment l'État hôte. Le texte de la résolution définit le mandat de l'opération de paix, en précisant ses objectifs et ses tâches, moyens autorisés ainsi que le plafond de troupes. Le budget et les ressources de la mission sont ensuite soumis à l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le mandat d'une opération de paix, adopté par résolution du CSNU, constitue le document juridique autorisant l'établissement de l'opération de paix dans un cadre juridique déterminé, notamment par le Chapitre VI ou le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et pour une durée définie¹⁴. Le texte de la résolution a pour principal objectif de définir les tâches prioritaires et secondaires confiées à l'opération de paix et son personnel, telles que le soutien à un accord de paix, la protection des civils, l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, l'assistance à l'acheminement de

¹⁴ Une mission est dans la plupart des cas créée pour une durée de douze mois. Son renouvellement fait l'objet à chaque année de négociations entre les États membres du CSNU. Ces dernières peuvent mener à une modification du contenu de la résolution, et donc du mandat de la mission.

l'aide humanitaire, etc., ainsi que les moyens alloués (plafond de troupes, capacités générales, etc.). Le mandat peut également inclure des éléments relatifs au contexte du conflit ou de la situation post-conflit, à la position politique du CSNU, aux objectifs généraux de résolution de la crise, aux derniers rapports en date sur la situation, aux responsabilités des Nations Unies et des parties au conflit, aux relations de la mission avec les autres acteurs présents sur le théâtre d'opération et d'autres considérations spécifiques, telles que les questions environnementales, la lutte contre les engins explosifs, etc. Enfin, le mandat peut indiquer des demandes spécifiques formulées auprès de l'ONU, telles que la production d'un rapport sur la situation par le Secrétaire général ou la conduite d'une revue stratégique par la mission ou par des experts indépendants.

Une fois le mandat adopté, le Secrétaire général nomme généralement à la tête de l'opération de paix un Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG), ainsi qu'un Commandant de la Force et un Commissaire de Police, à l'issue d'un processus de sélection fondé sur les recommandations du BAM. Une équipe opérationnelle intégrée (IOT pour *Integrated Operational Team* en anglais) est constituée au sein du DOP pour diriger la planification de la mission depuis le siège des Nations Unies et pour veiller à l'intégration des orientations stratégiques et du soutien opérationnel de l'ONU. Le processus de planification associe également les entités concernées du DOP et du DAO. L'implication de ce dernier dans le processus de planification est essentielle, notamment pour garantir des délais de déploiement réalistes et assurer la faisabilité logistique et opérationnelle de la mission.

2.2 La connaissance des documents majeurs nécessaires à la planification d'une OP

L'opérationnalisation d'une contribution nationale à une opération de paix des Nations Unies exige une compréhension approfondie des concepts, procédures et documents de référence qui régissent les OP. L'appropriation de ces éléments constitue une condition essentielle pour assurer une participation efficace et conforme aux attentes de l'Organisation.

Les documents opérationnels spécifiques, tels que le concept d'opérations, l'état des besoins par unité ou SUR, et les règles d'engagement ou ROE en anglais *Rules of Engagement*, doivent être obtenus dès que possible par les autorités nationales concernées auprès du FGS. Ces documents sont indispensables pour permettre à l'autorité politique nationale et au commandement militaire de préciser, d'adapter et de confirmer leur offre de contribution, en conformité avec les exigences du mandat envisagé.

Contrairement aux documents officiels des Nations Unies, tels que les résolutions du Conseil de sécurité ou les rapports du Secrétaire général, qui sont publiés dans les six langues officielles, les documents opérationnels sont généralement élaborés et diffusés exclusivement en langue anglaise par le DOP. Il est donc vivement recommandé aux pays contributeurs francophones ne disposant pas d'une maîtrise suffisante de l'anglais technique et militaire de recourir aux services d'un traducteur professionnel spécialisé. Cette démarche permet d'obtenir des versions françaises fiables et précises de ces documents, dont la compréhension est cruciale pour

garantir la conformité de la contribution aux normes onusiennes ainsi que pour assurer la sécurité et l'efficacité des forces déployées.

Documents clés de la planification des opérations de paix de l'ONU

- Concept de mission
- Protocole d'accord (MOU / LOA)
- Concept d'opérations (CONOPS)
- État des besoins de la Force (SFR)
- État des besoins par unité (SUR)
- Règle d'engagement (ROE)
- Autres directives du DOP / DAO

2.2.1 Le concept de mission

Le concept de mission est un document stratégique central, qui traduit les objectifs politiques énoncés dans le mandat du Conseil de sécurité en une vision opérationnelle cohérente destinée à guider leur mise en œuvre sur le terrain. Élaboré au début du processus de planification d'une opération de paix, ce document constitue un outil de référence essentiel pour les hauts responsables de la mission.

Le Concept de mission permet notamment de :

- présenter la vision stratégique de la direction de la mission quant à l'exécution du mandat ;
- définir les priorités opérationnelles et les résultats attendus ;
- orienter et synchroniser les activités des différentes composantes civiles, militaires et policières ;
- guider l'allocation des ressources humaines, logistiques et financières en fonction des objectifs établis ;
- Il facilite ainsi la planification au niveau des composantes, tout en servant d'outil de gestion interne pour assurer la cohérence, la coordination et l'efficacité des actions menées par la mission.

2.2.2 Le Protocole d'accord (MOU)

Le Protocole d'accord constitue un engagement fondamental et juridiquement contraignant qui encadre la mise à disposition des unités militaires et de police par l'État membre concerné au profit d'une opération de paix. Conclu entre l'État membre et l'ONU, il définit les responsabilités respectives, les normes applicables et les conditions administratives, logistiques et financières relatives à la fourniture de personnel en uniforme, de matériel majeur et de prestations de soutien logistique autonome¹⁵. Chaque unité déployée fait l'objet d'un MOU spécifique conclu entre l'ONU et le PCT, dont la signature conditionne notamment le remboursement du matériel loué à l'Organisation. Les modalités de rédaction et de négociation des MOU sont détaillées dans la partie logistique du présent ouvrage.

¹⁵ Il détaille le nombre de Casques bleus allant être déployés, la quantité et le type d'équipements majeurs requis, les domaines dans lesquels le PCT devrait être autonome, les taux de remboursement respectifs, les principes de vérification et les lignes directrices à l'intention des PCT. Il inclut également les facteurs de mission qui ont une incidence sur les taux de remboursement applicables, aussi bien sur le matériel majeur que sur le matériel de soutien logistique autonome.

2.2.3 Le concept d'opérations de la composante militaire (CONOPS)

Le concept d'opérations de la composante militaire est un document dérivé du concept de mission rédigé en tenant compte du cadre et des conditions imposés par la résolution du CSNU. Le CONOPS est un document confidentiel et propre à chaque mission, qui détaille les besoins de la Force, c'est-à-dire les effectifs maximums autorisés, la composition de la Force en nombre et types d'unités, le dispositif de déploiement envisagé et les tâches assignées à la composante militaire de la mission. Il définit les objectifs clés¹⁶ ainsi que les prérequis et les tâches applicables aux piliers militaire et policier. Il se décline donc en des CONOPS séparés pour les deux composantes¹⁷, auxquels s'ajoute un concept de soutien, l'ensemble devant être pleinement harmonisé. Le concept de soutien, rédigé par le DAO, repose sur l'intégration de l'ensemble des ressources présentes dans la zone d'opérations, qu'elles relèvent de l'ONU, des contingents, de l'État hôte ou encore de prestataires contractualisés.

2.2.4 L'état des besoins de la Force (SFR pour *Statement of Force Requirements* en anglais)

L'état des besoins de la Force consiste en une liste d'exigences spécifiques définissant les capacités militaires et la composition de l'opération de paix. Il fournit des informations essentielles à l'élaboration du budget de l'opération de paix, sans toutefois préciser les modalités de formation des unités ni les compétences requises de la part du personnel.

2.2.5 L'état des besoins par unité (SUR)

L'état des besoins par unité est un document spécifique à chaque type d'unité constituée prévue au sein d'une mission de paix¹⁸. Le SUR est développé par les officiers de planification du Service de Planification Militaire (MPS pour *Military Planning Service* en anglais) au sein du BAM pour chaque unité constituée prévue dans le CONOPS de la composante militaire. Il détaille la composition de l'unité, sa structure et ses effectifs, la liste du matériel exigé, les conditions du soutien logistique sur le terrain ainsi que les tâches qui seront assignées à l'unité dans le cadre de la mission. Largement inspiré du SFR, il est le résultat d'un travail de planification approfondi. Indispensable au PCT pour préparer son unité en adéquation avec les besoins de l'ONU, le SUR est adapté à l'environnement opérationnel spécifique à la mission concernée. Il sert également de base aux planificateurs logistiques du DAO pour élaborer le MOU propre à l'unité, dont il constitue désormais une de ses annexes.

¹⁶ Les objectifs clés font références aux éléments suivant : objectifs stratégiques, organisation et déploiement, sécurité et protection de la Force, ROE et DUF (pour *Directives on the Use of Force* en anglais), administration et logistique, commandement et contrôle.

¹⁷ Respectivement rédigés par le MPS et la SPDS, ils définissent l'état final et les objectifs militaires ou policiers, ainsi que la structure de la composante.

¹⁸ Dans la plupart des cas, le SUR spécifique à une mission diffère légèrement du SUR générique correspondant à la même unité, utilisé lors de la phase de préparation et de l'inscription de cette unité dans la base PCRS. Ces écarts peuvent nécessiter des ajustements de la structure et/ou de l'équipement de l'unité. Il incombe dès lors à l'état-major du PCT de procéder à une analyse comparative entre le SUR générique et le SUR spécifique à la mission, afin d'identifier les éventuelles divergences et de s'y conformer.

SUR générique

- Inscription PCRS
- Capacités standard
- Formation initiale

SUR spécifique

- Préparation mission
- Exigences contextualisées
- Ajustements finaux

2.2.6 Les règles d'engagement (ROE)

Les règles d'engagement est un document interne définissant les circonstances et les conditions dans lesquelles le personnel militaire de la mission est autorisé à recourir à la force sur le théâtre d'opérations. Les ROE sont propres à chaque mission et doivent être soigneusement étudiées par les autorités nationales du PCT afin de s'assurer de leur acceptabilité politique, juridique et opérationnelle au regard des cadres nationaux applicables.

2.2.7 Autres références clés de planification

Les procédures opérationnelles permanentes (SOP, pour *Standard Operating Procedure* en anglais), sont des instructions permanentes, souvent fondées sur les bonnes pratiques, qui fournissent au personnel des opérations de paix des directives sur la mise en œuvre de tâches, de processus d'activité spécifique, ou quant à l'atteinte de résultats attendus. Les SOPs peuvent notamment couvrir le contexte politique et militaire de la zone de déploiement, les responsabilités du personnel de la mission, la structure de la Force, le mandat et les modes d'opérations, les règles applicables au port d'armes, l'utilisation de la force, ainsi que les niveaux d'alerte.

Le plan de génération de force et des équipements, est élaboré conformément aux standards de l'ONU, afin de recenser la liste des moyens des PCT, leur disponibilité, les priorités, le calendrier ainsi que les modalités des visites de reconnaissance et de pré-déploiement. Il comprend également une analyse des risques liés au respect des droits de l'Homme et les mesures prévues pour y répondre. Ce plan permet au BAM d'identifier, de planifier et de mobiliser officiellement les capacités des PCT à l'appui des options opérationnelles proposées.

Les études internes sur les capacités ou de performances, regroupent des rapports issus d'évaluations réalisées sur le terrain concernant les unités d'une opération de paix, leur personnel ou leurs équipements. Conduites par des différentes entités, telles que la mission elle-même, le Bureau des partenariats stratégiques du maintien de la paix, le DOP ou le DAO, elles permettent notamment d'évaluer le niveau de préparation opérationnelle et de performance des contingents. Les résultats de ces rapports sont généralement partagés avec les pays contributeurs évalués et peuvent donner lieu à la formulation de recommandations. L'étude des capacités militaires (MPCS, pour *Military and Police Capabilities Studies* en anglais) constitue l'un des principaux outils d'évaluation dans ce domaine.